

**ESTUDIOS
ECONOMICOS
DE LA OCDE**

2003

Chile



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene por objeto promover las políticas dirigidas a:

- Lograr la más fuerte expansión sustentable posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- Contribuir a una sana expansión económica tanto en los países miembros como en los no miembros con miras a lograr el desarrollo económico,
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los países miembros originales de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países que siguen a continuación se han adherido posteriormente a la Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Originalmente publicado por la OCDE en inglés y francés, respectivamente, con los títulos:

OECD Economic Surveys: Chile - Volume 2003 Item 17
Etudes économiques de l'OCDE: Chili - Volume 2003-17

© 2003, OECD, (Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), París.
Todos los derechos reservados.

Para la edición en español:

© 2003, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), París y Ministerio de Hacienda, Chile.
Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad de **Sandra Molinari Sabioncello**.

© OECD 2003

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Customer Service (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC On line: www.copyright.com. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total ó parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Índice

Evaluación y recomendaciones	9
I. De la liberación a una agenda para el crecimiento más amplia	21
Chile es una economía de mercado abierta y resiliente...	21
... y un punto de referencia en la región para las reformas y la liberalización	24
Los principales desafíos de desarrollo para una economía emergente	31
Los gobiernos democráticos han mantenido el enfoque orientado al mercado mientras buscan una mayor equidad	33
Ampliando las bases para el crecimiento de largo plazo y construyendo consenso social	38
Fortaleciendo la coherencia de las políticas	44
II. Preservando la estabilidad macroeconómica	45
Instituciones para la responsabilidad fiscal	45
La regla de superávit estructural es un paso adelante	54
Manteniendo la credibilidad monetaria con un tipo de cambio flotante	60
III. Profundizando la intermediación financiera y la integración	69
Necesidad estructural de financiamiento externo	69
Construyendo sobre una base institucional sólida	70
Relativamente buena protección de los derechos de los acreedores	73
El sector bancario se ha ido consolidando y aumentando la intermediación financiera	74
¿Por qué los bancos no otorgan créditos de largo plazo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs)?	75
Los fondos de pensiones como un pilar clave para el desarrollo de los mercados financieros	80
Profundizando los mercados de capitales domésticos	82
Favoreciendo los flujos de capital de largo plazo: el enfoque chileno	86
Buscando la integración internacional del sistema financiero chileno	93
IV. Un mercado laboral dual puede obstaculizar el crecimiento	95
Instituciones laborales: el difícil equilibrio entre flexibilidad y protección laboral	95
Desempleo, subempleo y la necesidad de trabajos flexibles	108

V. Más equidad y calidad en la inversión en capital humano	123
Una agenda social ambiciosa	123
La reducción de la pobreza se debe en gran parte al crecimiento económico	124
Desempeño del sistema educacional	127
Características principales del sistema educacional	
Mejorando la equidad y eficiencia de la atención en salud	137
Gasto social modesto según los estándares de la OCDE	147
VI. Eliminación de las barreras administrativas y regulación de los mercados	155
El marco regulatorio en Chile: una comparación con los países de la OCDE	156
Las instituciones que favorecen la competencia están siendo modernizadas	158
Competencia sectorial y temas regulatorios	165
VII. Ajustando las políticas a la competitividad internacional	173
El impacto del tipo de cambio real en los precios relativos	175
La especialización en exportaciones tradicionales no ha sido un obstáculo serio al crecimiento	178
... pero las políticas podrían crear un ambiente favorable para desarrollar la variedad de productos	183
Anexos	
I. El sistema chileno de pensiones: una perspectiva comparativa	195
Antecedentes históricos	195
La reforma del sistema de pensiones	196
Regulación de los fondos de pensiones	197
II. Cronología de las reformas de liberalización financiera	201
III. El indicador de restricciones a la inversión extranjera directa	203
IV. Cuestionario utilizado para construir el indicador de regulación económica	205
V. Visión general del marco regulatorio en Chile	214
VI. Anexo estadístico	225
Glosario de siglas	233
Bibliografía	234
Recuadros	
1. Eventos políticos y económicos claves: 1970-2003	25
2. Políticas más destacadas durante el período de 1973-89	26
3. Fuerte poder constitucional del Ejecutivo	30
4. Reformas estructurales y crecimiento: las dimensiones macroeconómicas	42

5. La reforma del sistema de pensiones chileno	48
6. La regla de superávit estructural en la formulación de la política fiscal	57
7. Reformas bancarias y supervisión	71
8. Legislación de quiebras en Chile	73
9. El papel de CORFO en la oferta de capital de largo plazo y capital de riesgo	79
10. Elementos principales de la Reforma al Mercado de Capitales en 2001	84
11. El DL 600 y la promoción de inversiones de largo plazo	93
12. La relativamente rígida ley laboral	97
13. ¿Cuán rígida es la Legislación de Protección del Empleo en Chile (LPE)?	106
14. Aumentando la participación femenina en la fuerza de trabajo: la experiencia de la OCDE	114
15. Subsidios a la educación: teoría y práctica	128
16. El sistema dual de salud en Chile	138
17. Prestaciones familiares, subsidios de cesantía y “Chile Solidario”	151
18. Marco de Políticas de Competitivas	159
19. Mejorando el sistema de innovación nacional chileno	191
20. ¿Existe potencial para desarrollar un <i>cluster</i> en Chile?.	193

Cuadros

1. Principales indicadores macroeconómicos, 1997-2003	38
2. Reformas de la Agenda Pro Crecimiento, hasta septiembre 2003	40
3. Gastos en pensiones mínimas en Chile (1999-2037)	53
4. Indicadores seleccionados del sistema bancario chileno (dic.1998-dic.2002)	72
5. Intermediación financiera en Chile y países seleccionados	74
6. Estructura del sector bancario en Chile	76
7. Spreads de tasas de interés en países seleccionados (1990-2002)	76
8. Retención de impuestos en pagos internacionales, 2001	90
9. Regulaciones de protección del empleo en Chile y países de la OCDE	103
10. Rigidez estimada de la legislación para la protección del empleo en Chile y países de la OCDE	107
11. Participación en la fuerza de trabajo, empleo y desempleo por edad y género	109
12. Relación empleo-población por edad y género en Chile y países de la OCDE en 2001	110
13. Determinantes políticas de la participación femenina en la fuerza de trabajo	115
14. Contratos laborales por tipo	116
15. Empleo por condición de trabajo en Chile y países de la OCDE, 2001	118
16. Ingreso laboral	118
17. Mejoría en los estándares de vida entre 1992 y 2002	125
18. Desempeño estudiantil y costo educacional	132
19. Gasto público social como porcentaje del PIB	149
20. Pensionados y montos de las pensiones por tipo	150
21. Cómo el gasto social afectó la distribución del ingreso, 2000	153
22. Marco regulatorio: comparación de Chile con países de la OCDE	157
23. Comisiones de los fondos de pensiones en América Latina	171
24. Estructura de la especialización chilena	179
25. Concentración de VCRs: una comparación entre países	181

26. Evolución del empleo, producción y productividad del trabajo entre sectores	186
---	-----

Gráficos

1. PIB per cápita en PPCs	22
2. Comercio e Inversión Extranjera Directa como % del PIB	23
3. El balance externo y deuda externa neta	28
4. Alta desigualdad de ingresos, 1998	32
5. Contribuciones al crecimiento del PIB en Chile	34
6. Exportaciones, importaciones y balanza comercial	36
7. Tendencias del PIB	37
8. Impacto de una reforma en el crecimiento	43
9. Déficit del seguro social chileno	49
10. Densidad de las contribuciones	52
11. Balance presupuestario, gastos y deuda pública	56
12. Inflación y metas de inflación	61
13. Demanda mundial y términos de intercambio	62
14. Mercados de divisas	65
15. Mercados financieros domésticos y necesidades de financiamiento	66
16. Tasa de política monetaria (TPM) y tasas interbancarias	67
17. Balance de ahorro-inversión en Chile	69
18. Activos de los fondos de pensiones	80
19. Retorno promedio anual real de los fondos de pensiones chilenos	81
20. Tasa de impuesto a las empresas: una comparación internacional	88
21. Comparación de restricciones a la Inversión Extranjera Directa: Chile y los países de la OCDE	91
22. Salario mínimo en relación a la mediana de los salarios	100
23. Horarios de trabajo normales e incidencia del trabajo a jornada parcial	112
24. Incidencia de pobreza	126
25. Gasto educacional por estudiante y desempeño estudiantil	133
26. Estructura de la atención de salud	139
27. Características principales del gasto en salud	140
28. PIB y gasto en salud per cápita	141
29. Precios relativos entre no transables a transables	176
30. Sectores transables y no transables	177
31. Evolución del comercio intraindustrial: una comparación	180
32. Concentración del PIB real en sectores	181
33. Evolución de los mercados mundiales de exportación basada en las VCRs de los países	185
34. Esfuerzo en investigación y desarrollo: una comparación	190
35. Gasto doméstico bruto en investigación y desarrollo por sector	190

Anexos

A.1. Cartera financiera de los fondos de pensiones latinoamericanos	198
A.2. Retornos reales anuales estimados de la cartera de fondos de pensiones	200

Estadísticas Básicas de Chile

La Tierra

Área (miles de km. ²)	2.006,1	Gran Concepción	913
Habitantes en áreas urbanas (miles, Censo de 2002)		Gran Valparaíso-Viña del Mar	876
Región Metropolitana de Santiago	6.061	La Serena- Coquimbo	323
		Antofagasta	297

La Población

Población (miles, Censo de 2002)	15.116	Expectativas de vida (1995-2000):	
Urbana	13.090	Hombres	72,3
Rural	2.026	Mujeres	78,3
Habitantes por km. ² (Censo de 2002)	7,5	Desempleo (Encuesta de la Fuerza de Trabajo de 2002, % de la fuerza de trabajo)	9,0
Promedio del crecimiento anual de la población (1992-2002, porcentaje)	1,3	Fuerza de Trabajo (miles, 2002)	5.914
Mortalidad infantil (por mil nacimientos vivos, 2001)	8,3	Empleo (miles, 2002)	5.385

Producción

PIB (miles de millones de pesos) (2002)	45.763	PIB per cápita (en US\$, tipo de cambio PPC, Banco Mundial) (2001)	9.190
PIB (miles de millones de dólares, tasa de cambio del mercado) (2002)	66,4	Inversión bruta fija (porcentaje del PIB) (2002)	21,1
PIB per cápita (en US\$, tipo de cambio del mercado) (2002)	4.394	Deuda externa privada (porcentaje del PIB) (2002)	50,4

El Gobierno

(porcentaje del PIB)		Partido por la Democracia (PPD)	20	3
Ingresos del gobierno general (2002)	24,0	Partido Radical Social		
Balance fiscal (2002)	-0,8	Demócrata (PRSD)	6	
Deuda pública (gobierno central, 2002)	15,9	Alianza por Chile		
Composición del Congreso (en número de escaños, Oct.de 2002)		Unión Demócrata		
		Independiente (UDI)	32	7
Concertación de Partidos por la Democracia		Renovación Nacional (RN)	17	6
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	22	Independientes	13	5
Partido Socialista (PS)	10	Otros		10

Comercio Exterior

Exportaciones de bienes y servicios (en miles de millones de US\$) (2002)	22,3	Importaciones de bienes y servicios (en miles de millones de US\$) (2002)	20,7
Principales productos de exportación (porcentaje del total) (2002)		Principales productos de importación (porcentaje del total) (2002)	
Cobre	37,1	Materias primas y productos intermedios	45,3
Productos agrícolas	10,2	Bienes de consumo	18,0
Productos manufacturados y otros	52,7	Combustibles minerales y lubricantes	15,7
		Bienes de capital	21,0

Moneda

Unidad monetaria: Peso		Diciembre 2002	701,95
Unidades monetarias por dólar (promedio del período)		Septiembre 2003	675,44
Año 2002	688,94		

Este estudio fue preparado en el Departamento de Economía por Joaquim Oliveira Martins y Nanno Mulder, bajo la supervisión de Silvana Malle.

•

Se recibieron aportes sustantivos de Anders Reutersward (OCDE/DELSA) sobre mercados de trabajo; Vinicius Carvalho-Pinheiro sobre Reforma de Pensiones y Terry Winslow (OCDE/DAFFE) sobre Política de Competencia. Otras contribuciones fueron preparadas por Olivier Boylaud sobre Indicadores de Marco Regulatorio, Steve Golub (OCDE/ECO) sobre Indicadores de Restricción de la IED; Patrick Dubarle (OCDE/ECO) sobre el Cluster Minero y Jean Guinet (OCDE/STI) sobre el Sistema Chileno de Innovación.

•

Dante Contreras, Pablo García, Felipe Larraín y Raimundo Soto proporcionaron apoyo de consultoría.

•

Anne Legendre y Thomas Chalaux proporcionaron asistencia técnica y Muriel Duluc y Carolina Abettan asistencia secretarial.

•

El estudio se efectuó dentro del marco del programa de trabajo del Centro para la Cooperación con No Miembros y se discutió en una reunión del Comité de Análisis Económico y de Desarrollo el 11 de septiembre de 2003.

•

El Estudio se publica bajo la responsabilidad de Secretario General de la OCDE.

Evaluación y recomendaciones

Una economía emergente resiliente

En una región turbulenta, Chile ha emergido como una economía particularmente resiliente. El marco de políticas chileno se caracteriza por políticas fiscales y monetarias responsables, un sistema financiero relativamente bien desarrollado e instituciones modernas. En conjunto con un ambiente de libertad para el sector privado, este marco de políticas ha resistido varios y fuertes shocks externos en los últimos años. Como resultado, desde mediados de la década de 1980, Chile ha logrado el crecimiento per cápita más alto de América Latina. La confianza de los mercados financieros en Chile se refleja en los menores spreads de la región.

.....y una referencia para las reformas

Chile también se ha convertido en una referencia regional para las reformas estructurales. En particular, fue uno de los primeros países en implementar una liberalización de largo alcance de su comercio internacional y sus mercados a mediados de la década de 1970. Chile fue pionero en el campo de las leyes y las políticas sobre competencia. A comienzos de la década de 1980, Chile también fue precursor en la privatización de los sistemas de pensiones, salud y educación. La meta de estas reformas fue la de reducir la provisión de servicios por parte del Estado, aumentar la eficiencia y permitir la libre elección, a la vez que liberar recursos para reducir la extrema pobreza. Las reformas liberales continuaron en la década de 1990, concentrándose en la provisión de infraestructura y liberalización del comercio.

La resiliencia ha sido reforzada por la estabilidad del marco de políticas

Muchas de estas profundas reformas fueron impuestas por el régimen autoritario (1973-1989). La legitimidad de las reformas y su desigual impacto social fueron cuestionadas después del reestablecimiento de la democracia, pero los gobiernos en el poder desde 1990 han mantenido las características principales del enfoque orientado al mercado. En particular, reforzaron la estabilidad macroeconómica y expandieron el ambiente institucional liberal mientras trataban de ampliar el acceso a los beneficios del crecimiento. Para mejorar los estándares sociales y la equidad, los gobiernos democráticos aumentaron el gasto público en políticas sociales en términos absolutos y como proporción del gasto total. Esto se financió con los beneficios del crecimiento y los aumentos impositivos, que en parte revirtieron la reducción de impuestos implementada por el gobierno autoritario en 1988.

Los grandes desafíos de desarrollo social deben ser abordados...

La búsqueda de crecimiento con equidad es apremiante en el contexto de las significativas y persistentes desigualdades sociales. Particularmente, Chile tiene una de las distribuciones de ingreso más desiguales entre las economías emergentes. El mercado laboral se caracteriza por una estructura dualista, con una alta proporción de informalidad y contratos precarios. El desarrollo económico también está dividido entre la moderna y dinámica Área Metropolitana de Santiago y varias regiones pobres y relativamente subdesarrolladas.

...pero existe preocupación sobre cómo mantener un alto crecimiento

El balance entre el modelo liberal y la agenda social funcionó bien hasta 1997 debido al extraordinariamente alto crecimiento económico. Después de 1998 el crecimiento del PIB se hizo significativamente más lento. Si bien existen argumentos para una interpretación benigna, es decir, una desaceleración cíclica debida a una serie de shocks externos adversos, la lentitud del crecimiento también puede deberse a factores estructurales que redujeron la tasa de tendencia de largo plazo. Entre otros, éstos podrían estar relacionados a un agotamiento de los beneficios logrados por las reformas orientadas hacia los mercados y el posible impacto negativo del aumento de la rigidez del mercado laboral sobre el crecimiento potencial de la economía.

El gobierno está buscando un equilibrio entre revitalizar el crecimiento económico y el logro de la agenda social

Actualmente el gobierno está tratando de promover el crecimiento mientras busca mejorar, en vez de derribar, los fundamentos de la política social basados en un enfoque orientado hacia el mercado. Han sido aprobadas o anunciadas varias reformas significativas en áreas que incluyen el mercado del trabajo, las políticas regulatorias, la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción. Estas son en gran parte el fruto de un diálogo constructivo entre el gobierno y el sector privado (la llamada “Agenda Pro Crecimiento”, anunciada en enero de 2002). Al mismo tiempo, el gobierno aspira a lograr importantes reformas sociales, especialmente en salud y educación.

Las políticas macroeconómicas apoyan el crecimiento...

La actividad económica se ha estado recuperando desde fines de 2002 con un crecimiento del PIB proyectado en más de 3% en 2003. Si bien el objetivo de la política fiscal es un superávit estructural, esta ha sido levemente anticíclica en el contexto de un déficit nominal de 0,8 por ciento del PIB en 2002. También la política monetaria ha dado un importante soporte a la demanda doméstica con tasas base históricamente bajas de 2,75%. En 2003, se proyecta que la inflación siga dentro del rango meta de 2-4 %. Sin embargo, la tasa de crecimiento aún está por debajo de su tendencia (estimado por un panel de expertos en alrededor de 4% para 2003-04).

...pero el margen de maniobra es estrecho, y se debate sobre el tamaño del estado

Por lo tanto, el financiamiento para las mayores reformas sociales, especialmente salud, es relativamente limitado. Con una relación de impuestos a PIB inferior al 20% y una deuda pública pequeña, el gobierno ve algo de espacio para extender la red de seguridad social a través de aumentos impositivos. En octubre de 2003, el impuesto al valor agregado se elevó en un punto porcentual para financiar la reforma de la salud y las pérdidas de ingresos aduaneros como resultado de los acuerdos de libre comercio con la Comunidad Europea (CE) y los Estados Unidos. Sin embargo, estas alzas impositivas han sido debatidas, ya que el tamaño del gobierno sigue siendo un tema controversial y también existe espacio para mejorar la eficiencia de las políticas sociales.

Es esencial lograr coherencia de políticas en el diseño de las reformas

Contra este trasfondo, este Estudio enfatiza lo necesario que es la coherencia de las políticas. Al revisar su agenda social para el crecimiento, el gobierno debería considerar los nexos entre las diferentes áreas de políticas y las reformas. Existen importantes sinergias en la preservación de la estabilidad macroeconómica, la profundización de los mercados financieros, la resolución de la dualidad de los mercados laborales, la inversión en capital humano, la regulación de los mercados de productos y la remoción de las barreras administrativas que, a su vez, ayudarán a mejorar la competitividad internacional de Chile. Estos nexos de políticas se discuten más adelante y sustentan las principales recomendaciones de este estudio.

La regla de política fiscal ha 'amarrado' los beneficios de la credibilidad construida desde fines de la década de 1980 y la década de 1990...

En el área de la política fiscal, los diferentes gobiernos desde mediados de la década de 1980 habían generado superávit fiscales. En 2000 se introdujo una regla presupuestaria explícita de superávit estructural de 1% del PIB, permitiendo al gobierno practicar una política contracíclica. La regla permite que el balance fiscal esté por debajo de la meta durante las recesiones, pero requiere superávit durante las fases ascendentes de los ciclos económicos. La regla introdujo una orientación de mediano plazo y ayudó a institucionalizar la disciplina fiscal. La transparencia fiscal y la rendición de cuentas también se han mejorado a través de la creación de paneles de expertos independientes para determinar los parámetros claves del presupuesto y el cambio progresivo de una contabilidad en base caja a una en base devengada.

...pero su diseño puede ser mejorado y tomar en cuenta el impacto de las futuras obligaciones contingentes

La regla fiscal tiene un gran mérito *per se*, a pesar que su diseño podría mejorarse un poco. En la actualidad, la meta presupuestaria estructural se mide usando el PIB actual en vez del potencial, lo que tendería a introducir ruidos en la interpretación de los desarrollos fiscales cuando hay cambios inesperados en el ciclo económico. Además, la regla incluye ajustes de gastos a mediados de año para compensar por las sorpresas en ingresos que no están claramente vinculados a las desviaciones del crecimiento actual en relación al proyectado y a los precios del cobre.

Esto puede perturbar la fluida implementación de programas, pero tiene la virtud de reducir el riesgo de desviaciones acumulativas de la meta, por ejemplo, cuando la estimación del producto potencial es mala. Podría considerarse si sería mejor una regla pluri anual donde las desviaciones de la meta del balance estructural se compensan en presupuestos subsiguientes en vez de dentro del año presupuestario (como se hace, por ejemplo, en Suiza). Aún más importante, debería considerarse un aumento del superávit estructural en el mediano plazo para enfrentar las presiones presupuestarias futuras relacionadas a obligaciones sociales contingentes (ver más abajo). Esto también ayudaría a aumentar la tasa de ahorro nacional.

El aumento de las presiones sobre los esquemas de pensión mínima requerirán una mayor coordinación de las reformas

Chile tiene un sistema de pensiones de capitalización individual y aportes definidos, pero debido a una baja cobertura y una débil densidad de las contribuciones, las tasas de sustitución de ingresos tienen el riesgo de ser muy bajas para muchos. Esto podría crear un aumento en las presiones sobre los esquemas de ingreso mínimo para los jubilados que se financia con los impuestos generales. Si el sistema de financiamiento individual va a cumplir sus promesas, es necesario reformar el mercado laboral para aumentar la cobertura del empleo formal; el mercado de pensiones, para reducir los altos costos administrativos y aumentar los rendimientos, fomentando una mayor participación de los trabajadores independientes y las políticas sociales para fortalecer la continuidad del empleo. Sin estos cambios y sinergias estructurales, el gobierno de Chile puede verse en la obligación de reintroducir y financiar un pilar básico dentro del sistema general de pensiones.

Los mercados financieros deberían profundizarse y estar mejor integrados

El sistema financiero chileno es en general sólido: la posición financiera de los bancos parece ser sólida y los fondos de pensiones han apoyado el desarrollo de un gran mercado de capitales. Pero la contribución del sector financiero al crecimiento aún es limitada por las debilidades en el funcionamiento de la intermediación

financiera. El mercado de capitales, a pesar de ser grande en términos de capitalización, es poco líquido y esto limita el interés de potenciales inversionistas extranjeros; el crédito a pequeñas y medianas empresas es restringido y el capital de riesgo es extremadamente escaso. La insuficiencia de los instrumentos de diversificación de riesgo y la aparente falta de competencia agresiva tanto en los sectores bancarios y de pensiones son asuntos que deben ser examinados. No existe una receta única para fortalecer la intermediación financiera y el enfoque del gobierno de revisión progresiva y reforma del marco fiscalizador para abordar los problemas emergentes es apropiado, incluyendo las actuales reformas al gobierno corporativo y las regulaciones de quiebra. Chile puede estar particularmente interesado en asegurar un flujo estable de inversiones extranjeras para complementar los ahorros domésticos, mientras asegura que las instituciones financieras sean robustas y que la disponibilidad de instrumentos de cobertura de riesgo sea suficiente para evitar una excesiva exposición de la economía doméstica a disrupciones vinculadas a las fluctuaciones de los flujos de capital internacional. En este sentido, deberían estudiarse las altas tasas de impuesto a las transferencias internacionales entre empresas. Al mismo tiempo, mientras la mayoría de las restricciones a las cuentas de capital fueron removidas *de facto* en 2001, se podría contemplar su eliminación *de jure*. Esto demostraría la confianza de las autoridades en la resiliencia del marco existente.

Una reducción en las indemnizaciones por despido y un aumento en los beneficios de desempleo deberían favorecer los contratos de trabajo formales...

El mercado laboral en Chile está altamente segmentado, con una relativamente alta proporción de trabajos inseguros e informales. Esto se debe mayormente a las rigideces existentes en la legislación actual. En particular, las indemnizaciones por despido son relativamente altas y las reglas para despedir son estrictas y engorrosas para aquellos que tienen contratos indefinidos. Más aún, desde 1997, el salario mínimo ha aumentado a una tasa sustancialmente mayor que el salario promedio y que la remuneración típica de los

trabajadores no calificados. Las empresas han reaccionado a estas regulaciones recurriendo a contrataciones externas (outsourcing) y a la informalidad. Para superar la segmentación y unificar el mercado laboral dual, las reglas que rigen los contratos indefinidos ordinarios deben ser aceptables a los empleadores y empleados. Más aún, si es posible, deberían reducirse las indemnizaciones máximas a algo así como cinco meses, a la vez que se le brinda mayor apoyo público a los desempleados. El gobierno ha modificado el sistema de pagos por indemnizaciones prepagando una parte de estos en cuentas individuales de los trabajadores y creando el Fondo de Solidaridad. En el futuro, este Fondo debería evolucionar hasta convertirse en un seguro de desempleo bien desarrollado. Juzgando desde la experiencia de la OCDE, un aumento de este beneficio requeriría medidas adicionales para mejorar la capacidad de las administradoras relevantes de implementar medidas de activación, tales como ayuda en la búsqueda de empleo y capacitación. Más aún, el salario mínimo debería evolucionar en línea con otros salarios, particularmente el de los trabajadores no calificados.

...mientras los trabajos a jornada parcial y jardines infantiles públicos estimularían la participación de las mujeres en el mercado laboral

Otra característica del mercado laboral chileno es la baja participación de los jóvenes y las mujeres. Esto se debe a la existencia de un marco legal que impone restricciones en los horarios de trabajo y a los acuerdos flexibles de trabajo. Más aún, los empleadores no tienen incentivos para contratar mujeres porque están obligados a proporcionar cuidado infantil. El gobierno está buscando fomentar las negociaciones a nivel de la empresa para sustituir las regulaciones generales, especialmente en lo referente a los horarios de trabajo. Esto, combinado con una cobertura ampliada de educación infantil, debería mejorar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Un mejor funcionamiento del mercado laboral y una mayor participación laboral tendrían efectos muy positivos, no sólo en el sector de pensiones y de salud, sino también en el dinamismo del sector empresarial.

A pesar del gran progreso en la cobertura educacional, su calidad ha permanecido baja...

Chile ha hecho un gran progreso en el acceso y cobertura a la educación y la salud. Ha logrado un acceso casi universal en la educación primaria, mientras la cobertura de la enseñanza secundaria ha llegado al 85% del grupo etáreo respectivo. Bajo los estándares latinoamericanos, las tasas de repetición chilenas son bajas. El actual sistema universal de subsidios a la educación escolar ha permitido un gran aumento en la cobertura, particularmente, a través de la creación de colegios privados subsidiados. Estos sirven a más de un tercio de la población escolar actual. Sin embargo, el aumento de la cobertura no se ha visto acompañado por mejorías en los resultados de la enseñanza, como lo sugieren los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE (OECD Programme for International Student Assessment, PISA+) y las encuestas nacionales.

...lo que debería remediarse mejorando la focalización de los subsidios y la calidad de los profesores

Efectivamente, el sistema de subsidios que se aplica en la actualidad no está contribuyendo en forma clara una mayor igualdad de oportunidades. Podría necesitarse una mejor focalización social, combinada con una administración más descentralizada a nivel de los colegios. Más aún, Chile necesitará mejorar la calidad y evaluación de la enseñanza. Se necesitarán regulaciones e incentivos apropiados mientras se enfrenta la posición atrincherada del sindicato de profesores. En este momento se está negociando sobre estos temas.

Las mejoras de la salud pública esconden el mal funcionamiento del sector público y privado...

En una comparación internacional, Chile sale favorecido en términos de indicadores de salud tales como expectativas de vida y tasas de mortalidad infantil. Esto se debe en gran parte a las mejores condiciones de vida socio-económicas y a una fuerte mejoría en los cuidados preventivos proporcionados por las municipalidades. Sin embargo, la divergencia en los resultados en salud entre grupos socio-económicos y regiones apuntan a una insuficiente solidaridad en el sistema de salud. Se necesita resolver algunos problemas en el funcionamiento

de los sistemas de seguros y de la atención pública y privada: el sector público se caracteriza por un estancamiento de la productividad de los médicos y largas listas de espera, mientras en el sector privado son comunes los problemas de selección adversa y los pagos suplementarios excesivos para ciertos tratamientos.

*...que son
abordadas por
una gran y
costosa reforma
de salud*

El objetivo principal de la reforma que actualmente está en discusión es mejorar el acceso a la atención médica bajo el llamado Plan AUGE, que proporciona una atención mínima garantizada a toda la población. El costo estimado de este plan es de más de 300 millones de dólares (estimado en alrededor de 0,5% del PIB). Controlar la evolución de los costos en esta área será esencial. Esto se puede estimular dando más autonomía a los hospitales y moviéndose hacia tipos de financiamiento más prospectivos y relacionados con el desempeño. Otros aspectos de la reforma deberían limitar las oportunidades de “descremar” en los seguros de salud privados y fortalecer los derechos de los pacientes. Para evaluar el retorno de inversiones adicionales en la atención de salud, Chile debe desarrollar un sistema de indicadores para monitorear las mejoras a través del tiempo. Ejemplos en esta área incluyen mediciones de la opinión de los pacientes, tasa de vacunación de menores y tasas de mortalidad por enfermedades claves.

*Una prioridad
es superar la
opacidad
administrativa y las
barreras a
la creación de
empresas...*

Las restricciones generales en los mercados de productos chilenos son comparables a aquellas de otras economías emergentes de la OCDE. La prioridad ahora es mejorar el marco regulatorio superando las incertidumbres e ineficiencias. Los indicadores de la OCDE sobre las restricciones en los mercados de productos revelan una cierta opacidad regulatoria y administrativa que se está abordando en la Agenda Pro Crecimiento. Por ejemplo, la reciente introducción de la regla del “silencio administrativo” debe ser bienvenida. Se necesitan otras medidas administrativas para unificar el acceso a información sobre licencias, notificaciones, y establecer

'ventanillas únicas' para la creación de empresas. La transparencia administrativa a nivel internacional también podría mejorarse fomentando la convergencia de las regulaciones chilenas con las mejores prácticas internacionales. Cabe destacar que el gobierno actualmente está efectuando importantes reformas en el sector público. Estas incluyen procedimientos más transparentes para reclutar funcionarios de alto nivel y para las adquisiciones públicas, particularmente a través de un aumento en el uso del gobierno electrónico.

...se necesita abordar particularmente la incertidumbre reguladora del sector eléctrico...

Un importante problema de regulación ha surgido en el sector eléctrico debido a la ambigüedad de la ley eléctrica en lo concerniente a los costos de transmisión. Esto está desincentivando la inversión en infraestructura de transmisión lo que, a su vez, está deteniendo la inversión en nueva capacidad de generación. El marco fiscalizador tampoco aborda bien el riesgo específico asociado a una alta proporción de generación con energía hidroeléctrica y la evaluación de la oferta de reserva en períodos de sequías prolongadas. Resolver este tema sería crítico al reanudarse el crecimiento, ya que la elasticidad-producto de la demanda eléctrica es relativamente alta. La diversificación de la mezcla de generación de energía debería considerar la dimensión medioambiental: cabe destacar que la contaminación del aire es una preocupación importante en el Área Metropolitana.

...y se necesita coordinar mejor la regulación de los mercados financieros

Los recientes escándalos de corrupción en el sector financiero demostraron la necesidad de mejorar la coordinación e información entre las distintas agencias fiscalizadoras. Se requiere una mejor coordinación de los supervisores de los fondos de pensiones, bancos y mercados de valores debido a lo reducido del mercado chileno y las relaciones entrelazadas entre los bancos más grandes, los fondos de pensiones y los participantes en el mercado bursátil. Este proceso se está considerando en la segunda reforma al mercado de capitales que actualmente está en discusión y se ajustaría a la experiencia de algunos países de la OCDE.

***Vulnerabilidad
externa asociada a la
concentración
de exportaciones***

Otra área de preocupación es el bajo grado de diversificación de la economía, que continúa dependiendo mucho de los recursos naturales. Chile ha tenido mucho éxito en el desarrollo de algunos productos en el sector agro-alimenticio, pero su alcance es limitado. Los tratados de libre comercio con la Comunidad Europea y los Estados Unidos proporcionarán nuevas oportunidades de exportación, particularmente, en términos de mejorar el acceso a los mercados de una mayor cantidad de productos con valor agregado. Las autoridades ven un gran potencial para desarrollar a Chile como una plataforma regional de servicios, particularmente de apoyo financiero y técnico. La comunidad empresarial también ve la posibilidad de desarrollar clusters más intensivos en tecnología alrededor de sectores tradicionales tales como el minero y el pesquero. Para que se materialicen estas opciones, las barreras a la creación y desarrollo de empresas deben reducirse.

***Para resumir:
la coherencia
en las políticas
y las sinergias
en las reformas
fortalecerán la
competitividad
internacional***

Un marco institucional estable ha proporcionado las bases para el crecimiento y la confianza de los mercados internacionales. Si bien una agenda social amplia está poniendo presión sobre los recursos debido a la reciente desaceleración económica, se debe felicitar al gobierno de Chile por haber mantenido una sólida política fiscal y monetaria y por haber construido sobre su marco institucional basado en la libertad de elección. Los desafíos actuales son el fortalecimiento de la coherencia de la agenda de políticas de desarrollo con una visión de crecimiento a largo plazo y un consenso social más amplio. Chile es una economía pequeña y abierta, para la cual la competitividad internacional es la piedra angular del crecimiento sostenible. Este último es producto de las múltiples sinergias de políticas discutidas en los párrafos anteriores. El primer vínculo importante es continuar preservando un marco macroeconómico sólido, evitando distorsiones que pueden producir una excesiva apreciación del tipo de cambio real, que podría

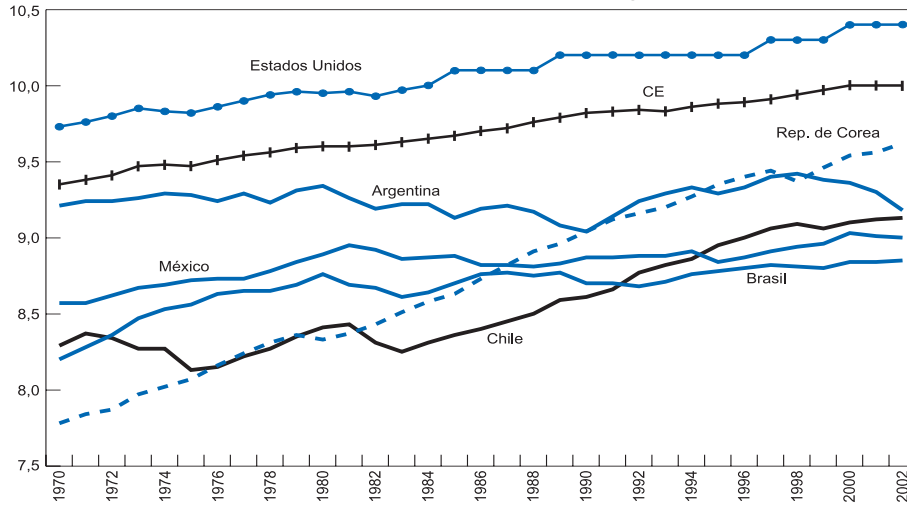
obstaculizar los incentivos a la inversión y a la expansión del empleo en el sector transable. Se necesita profundizar la intermediación financiera y desarrollar el mercado de capital de riesgo para apoyar la creación de firmas nuevas y más innovadoras. Un mercado de trabajo que funcione mejor es central para el desarrollo del sector empresas. En particular, una mayor participación femenina en el mercado de trabajo ayudaría al desarrollo de industrias livianas y servicios. Se necesita inversión en capital humano, particularmente en educación y capacitación de los trabajadores, para desarrollar productos con un mayor contenido tecnológico. Las condiciones y regulaciones administrativas de los mercados de productos también deberían mejorarse, especialmente, reduciendo las barreras administrativas a la creación de empresas y eliminando las distorsiones en el tratamiento de los impuestos a los flujos financieros internacionales entre empresas. Estos nexos de políticas ayudarían a aumentar la variedad de los productos y el comercio intra industrial que podría contribuir a reducir la vulnerabilidad asociada a una dependencia excesiva en los recursos naturales y la concentración de las exportaciones. En todas estas áreas de reformas, Chile está ahora en posición de imitar y converger hacia los estándares más avanzados de los países de la OCDE.

I. De la liberalización a una agenda para el crecimiento más amplia

Chile es una economía de mercado abierta y resiliente...

En las últimas dos décadas, Chile se ha transformado en una economía emergente estable dentro de una región turbulenta. Después de la crisis bancaria y de deuda a comienzos de la década de 1980, el país experimentó un alto y sostenido crecimiento desde 1984 hasta 1997. Posteriormente, la economía desaceleró, aunque registró un crecimiento negativo sólo en 1999. Chile ha tenido el crecimiento *per cápita* del ingreso más alto de América Latina y una convergencia sostenida hacia el promedio de la OCDE desde mediados de la década de 1980 (Cuadro 1). Otras señales de su resiliencia incluyen una caída constante de la inflación, de 30 por ciento a comienzos de la década de 1990 a 3 por ciento anual en el período de 1999 a 2002. En el lado fiscal, el gobierno de Chile se ha comprometido firmemente con un superávit fiscal estructural de 1% del PIB y tiene una de las relaciones de deuda pública a PIB más bajas junto con tasas de interés y vencimientos de la deuda pública favorables. Chile ha sido alabado en los mercados financieros internacionales, como lo reflejan los spreads más bajos de América Latina. Dos factores adicionales han contribuido fuertemente a la resiliencia chilena: el continuado compromiso con políticas orientadas al mercado e instituciones sólidas.

Gráfico 1. PIB per cápita en PPCs
En PPC de 1995, US\$ miles, escala logarítmica

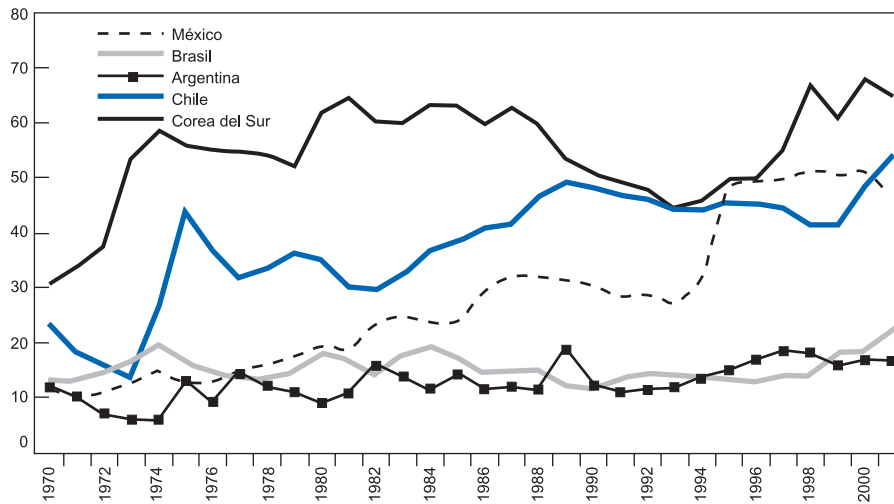


Fuente: CEPPI, base de datos CHELEM; OCDE

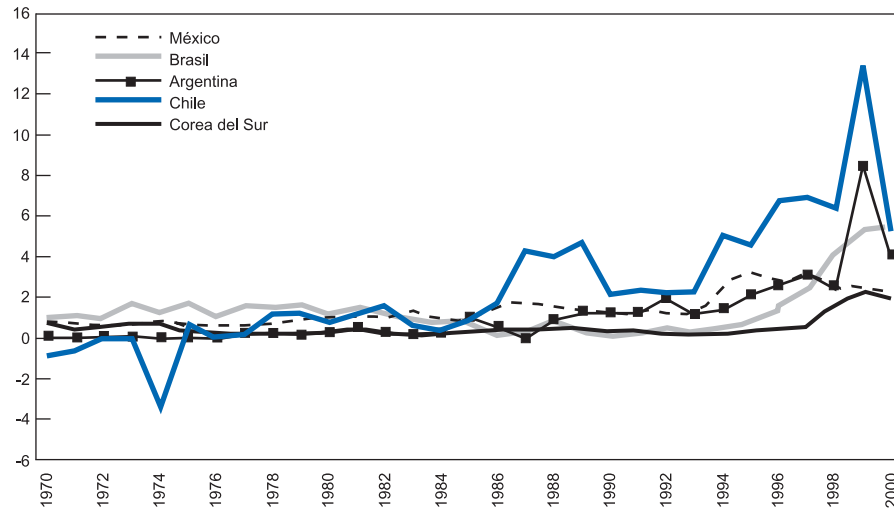
En 2002, Chile era el sexto país más grande de América Latina, tanto en términos del PIB como de población (15 millones de habitantes), una de las economías más abiertas en la región con una relación de comercio internacional a PIB por encima del 50 por ciento y el país con la proporción más grande de inversión extranjera directa (IED) a PIB en la década de 1990 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Comercio e Inversión Extranjera Directa como % del PIB

A. Exportaciones e importaciones



B. Inversión Extranjera Directa



Fuente: CEPIL, base de datos CHELEM y OCDE

... y un punto de referencia en la región para las reformas y la liberalización

Una larga tradición de políticas liberales y la implementación de reformas orientadas al mercado han contribuido al mejoramiento continuo de los mercados y las instituciones públicas. Chile pasó de ser una economía dominada por el estado en 1973 a una economía de libre mercado en menos de una década (ver Recuadro 1). De acuerdo con la constitución de 1980, el Estado tiene un rol subsidiario en la economía. El país fue pionero en la liberalización comercial a mediados de la década de 1970, cuando eliminó las barreras paraarancelarias y simplificó la estructura de tarifas estableciendo una tasa arancelaria única para las importaciones en 1979 (ver Recuadro 2). Más recientemente, Chile ha estado activo en la búsqueda de tratados de libre comercio con la Comunidad Europea y con los Estados Unidos, entre otros¹. Con el funcionamiento de estos acuerdos, la tasa arancelaria ponderada será de alrededor de 2%. La mayor parte del desarrollo en infraestructura lo realizan compañías privadas a través de concesiones.

¹ Chile también firmó tratados comerciales con el Mercado Común Centro Americano, AELI, MERCOSUR, Canadá y México. En octubre de 2003, el acuerdo de libre comercio con la República de Corea estaba en proceso de ratificación.

Recuadro 1. Eventos políticos y económicos claves: 1970-2003

1970-1973:	Experimento socialista del Presidente Allende: nacionalización de muchos bancos, minas de propiedad extranjera y otras empresas, autogestión de los trabajadores en otras empresas, control de precios, alta inflación, grandes desviaciones fiscales.
11 de sept., 1973:	Golpe militar del General Pinochet; comienzo del experimento de políticas liberales.
1973:	Ley de Competencia.
1975:	Crisis del petróleo y del cobre (caída de 13 por ciento del PIB).
1980:	Se adopta una nueva constitución, extendiendo el período del Presidente Pinochet hasta 1988. Se introducen los fondos privados de pensiones, subsidios escolares y seguros privados para la salud.
1982-84:	Crisis de deuda bancaria (caída de 16% del PIB).
1986:	Introducción de nueva legislación bancaria.
Octubre 1988:	Un plebiscito rechazó la prolongación del período del Presidente Pinochet, que permaneció en el poder para preparar las elecciones de fines de 1989.
1989:	Independencia del Banco Central, enmiendas constitucionales.
Marzo 1990:	Asume el poder el Presidente Patricio Aylwin (Centro-izquierda, Concertación) electo democráticamente.
1990-94:	Reforma tributaria. Se adopta nueva ley laboral que restituye varios derechos de los trabajadores. Introducción de concesiones para las inversiones en infraestructura (carreteras, puertos, etc.). Reformas a la educación y al sistema judicial.
Marzo 1995:	Presidente Eduardo Frei (Centro-izquierda, Concertación) asume el gobierno.
Enero 2000:	Ricardo Lagos (Centro-izquierda, Concertación) asume la Presidencia.
2001:	Introducción de la regla de superávit estructural para la política fiscal. Reforma a la ley laboral, más protección a los trabajadores. Reformas al Mercado de Capitales.
Enero 2002:	Acuerdo entre el gobierno y la comunidad empresarial sobre una agenda de reformas para revitalizar el crecimiento (Agenda Pro Crecimiento).
2002:	Se acelera la liberalización comercial con la firma del tratado de libre comercio con la Comunidad Europea.
2003:	Aceleración del proceso de reformas; firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

Recuadro 2. Políticas más destacadas durante el período 1973-89¹

Ya en 1970 Chile había logrado niveles relativamente avanzados en educación, salud y vivienda de bajo costo en comparación con otros países de la región. Sin embargo, la distribución del ingreso era muy desigual. El Presidente Allende trató de cambiar drásticamente esta situación aumentando el salario mínimo y elevando el gasto social. Más aún, se nacionalizaron compañías mineras de propiedad extranjera, muchos bancos y empresas productivas, pero políticas no sustentables condujeron a una alta inflación y desequilibrios externos. Al final, estas políticas no mejoraron la distribución del ingreso.

Cuando los militares tomaron el poder en septiembre de 1973, la economía estaba desorganizada, con grandes desequilibrios macroeconómicos y masivas intervenciones gubernamentales en todos los niveles de la economía. El gobierno militar (1973-89) implementó reformas de largo alcance orientadas al mercado. El estado se retiró de la mayor parte de la economía: propiedad pública, rol del Estado en el desarrollo, relaciones laborales, relaciones económicas internacionales y servicios sociales. Todas las restricciones comerciales internacionales, excepto los aranceles, fueron eliminadas inmediatamente en 1973, mientras los aranceles fueron reducidos de un promedio de 94% a una tasa uniforme de 10% entre 1973 y 1979. Los precios máximos y los mecanismos de compras públicas fueron eliminados. Después de una reversión temporal en el contexto de la crisis de deuda y bancaria de 1982-1984, los aranceles nuevamente fueron gradualmente reducidos a 15% hacia fines del gobierno militar en 1989.

Todas las empresas expropiadas durante la administración de Allende fueron transferidas al sector privado. Las empresas estatales creadas en gobiernos anteriores bajo el control de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) también fueron privatizadas. En 1989, las únicas empresas estatales grandes que quedaban eran CODELCO (cobre), ENAP (refinería de petróleo) y empresas que proporcionaban servicios de infraestructura (aeropuertos, carreteras, puertos, servicios públicos, ferrocarriles y el banco estatal *BancoEstado*). Durante el período de 1973-89, se redujeron los derechos de los trabajadores prohibiendo los sindicatos y descentralizando las negociaciones salariales. Se redujo el tamaño del Estado disminuyendo los gastos públicos (especialmente en inversiones, servicios sociales y subsidios) y eliminando los impuestos al capital. La mayoría de los bancos fueron privatizados en 1975, se liberaron las tasas de interés y la asignación de créditos se eliminó. Más aún, se facilitó la entrada de nuevos bancos (extranjeros), reduciendo gradualmente los controles de capital.

Bajo el régimen militar continuaron cayendo las tasas de analfabetismo, aumentó la cobertura de la educación secundaria (con una pequeña caída en las tasas de educación primaria), aumentaron las expectativas de vida y cayeron las tasas de mortalidad infantil y general (ver el Anexo Estadístico). Estas mejoras se lograron focalizando el gasto en educación y en la atención a madres, niños y aquellos en extrema pobreza. Sin embargo, se restringió el gasto real per capita en educación, salud y subsidios familiares. Otros indicadores sociales sufrieron un gran deterioro en las décadas de 1970 y 1980. En particular, la pobreza aumentó a 45% de la población. Los salarios reales promedio cayeron 17% entre 1973 y 1985 y sólo comenzaron a recuperarse en 1988-89 (aumento de 9%). Los impactos económicos también llevaron a una tasa de desempleo de dos dígitos que promedió el 18% durante el régimen militar, con un máximo por encima de 30% por ciento en 1983.

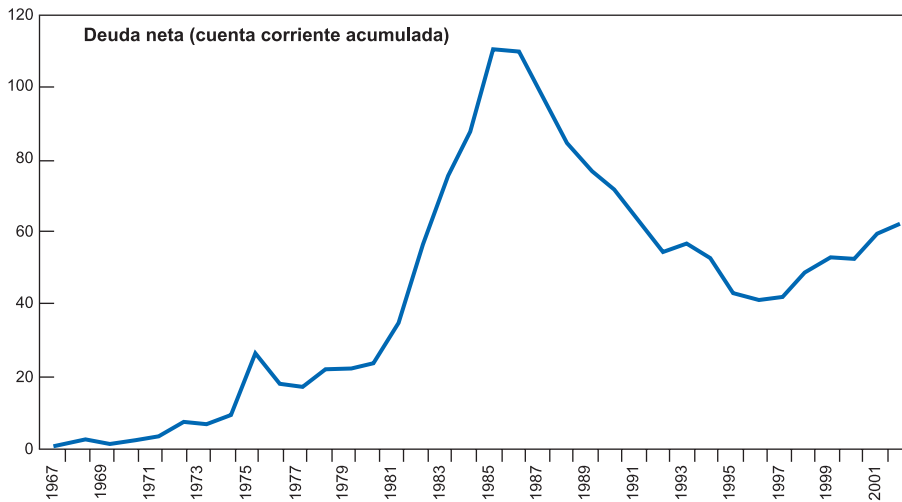
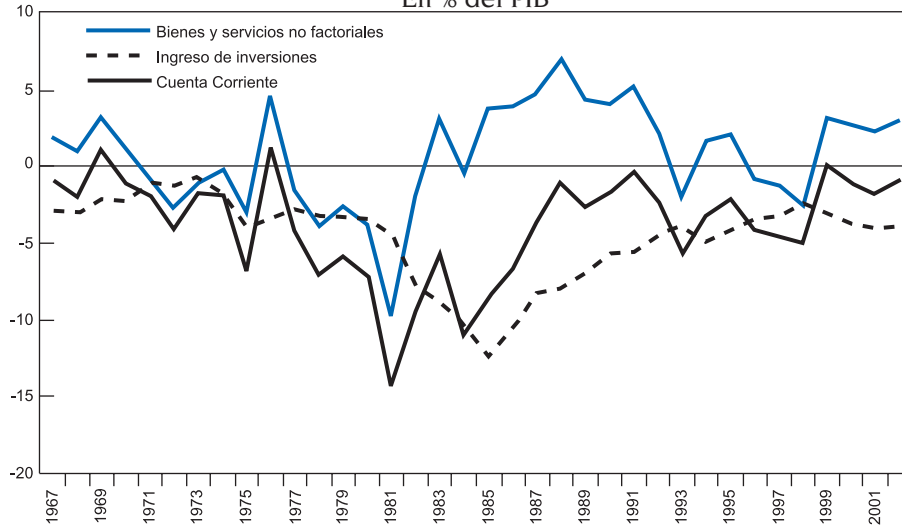
Las reformas sociales comenzaron a comienzos de la década de 1980. El sistema público de pensiones de beneficios definidos fue reemplazado por cuentas personales de pensiones administradas por fondos privados de pensiones. Sin embargo, el gobierno continuó proporcionando garantías de ingreso mínimo a la población no cubierta y a aquellos que no pudieran acumular suficientes fondos para una pensión mínima. En educación, el gobierno fortaleció el papel del sector privado y la competencia entre colegios públicos y privados introduciendo un sistema implícito de cupones. En salud se creó un nuevo sistema bajo el cual los empleados podían elegir entre seguros de cobertura privados o públicos.

En general, en términos de crecimiento económico el período de 1973-89 se caracterizó por cuatro fases diferentes: una caída del PIB de más de 10% entre 1973 y 1975, alto crecimiento entre 1976 y 1980, la crisis financiera de 1982-1984, que provocó la caída del PIB en un 16%, y nuevamente una extraordinaria aceleración del crecimiento, en gran parte liderada por las exportaciones desde 1985 a 1989. La gran brecha financiera externa acumulada a fines de la década de 1970 (Gráfico 3) se revirtió. El gobierno logró bajar la inflación de niveles de 100% en 1973 a alrededor de 30% a finales de la década de 1980. También logró balancear el presupuesto público, pero el déficit cuasi fiscal del Banco Central aumentó como resultado del rescate de los bancos durante la crisis. La combinación de retrocesos económicos (alto desempleo) y la erosión de las políticas sociales llevaron a un empeoramiento de la desigualdad de los ingresos y la pobreza. Más aún, las inversiones en infraestructura pública se retrasaron. Antes de las elecciones de fines de 1989, el gobierno disminuyó la tasa del IVA de 20 a 16%.

¹ Este recuento histórico está basado principalmente en French Davis (2002)

Gráfico 3. El balance externo y la deuda externa neta

En % del PIB



Fuente: Banco Central de Chile, CEPPI, base de datos CHELEM.

Chile también fue pionero en Sudamérica y en general entre los países en vías de desarrollo en el campo de leyes y políticas de competencia. Es más, las instituciones chilenas generalmente han estado a la vanguardia en la aplicación de políticas de competencia en algunos sectores de infraestructura. A comienzos de la década de 1980, Chile también fue precursor en la privatización de los

sistemas de pensiones, salud y educación con el objetivo de reducir la participación estatal, aumentar la eficiencia y favorecer la libertad de elección.

Un experimento menos ortodoxo en Chile fue la introducción de controles a los flujos de capital de corto plazo en la década de 1990, llamados *encaje*², que consiste en un requisito de reserva no remunerada para los créditos extranjeros de corto plazo (menos de un año) y las carteras de inversiones del extranjero. El objetivo fue limitar los flujos de capital especulativo de corto plazo comparado con flujos de largo plazo. A pesar que la evidencia de los beneficios del encaje es mixta (Capítulo III), esta medida ha contribuido a una serie de discusiones sobre cómo ayudar a manejar los flujos de capital de corto plazo en las etapas iniciales de la liberalización financiera.

Un marco institucional sólido

Las instituciones de mercado en Chile son relativamente modernas y, en general, sólidas. De acuerdo al *Índice de Percepción de Corrupción* 2001 de Transparencia Internacional, que clasifica a los países en términos del grado de percepción de corrupción en los funcionarios públicos y los políticos, Chile ocupa el lugar 20 de 133, siendo es el más bajo de América Latina. En el "*Índice de Opacidad*" (es decir, "falta de prácticas claras, precisas, formales y ampliamente aceptadas") de PricewaterhouseCoopers, Chile ocupó un favorable segundo lugar entre las 45 principales economías de mercado. En 2002-2003, salieron a la luz pública algunos escándalos en el sector financiero, pero cabe destacar que el gobierno ha actuado con rapidez para resolver estos problemas y está llevando a cabo esfuerzos serios para mejorar los mecanismos y procedimientos para prevenir que en el futuro ocurran problemas similares, incluyendo mejorar regulaciones del mercado de capitales.

La actual constitución data de 1980 y es única en varios aspectos (Recuadro 3). El Banco Central ha sido independiente desde 1989 y es gobernado por un consejo de cinco miembros nombrados por períodos de 10 años por el Presidente, con el consentimiento del Senado. El Presidente del Banco Central es seleccionado de entre los miembros del consejo por un período de cinco años. Otros aspectos claves de la constitución incluyen la prohibición de tener impuestos preasignados a gastos específicos y que el gobierno se endeude con el Banco Central. La propiedad privada está institucionalizada. El sistema judicial independiente, que sigue la tradición francesa, está siendo modernizado en la actualidad. En 1999 se creó una oficina especial de fiscalía pública. Se está introduciendo un nuevo código de procedimientos penales que ya está operando en la mayoría de las regiones.

² Para una discusión sobre el encaje, ver Ffrench Davis (2002)

Algunas de las reformas importantes al sector público que están siendo implementadas son los procedimientos que rigen el reclutamiento de funcionarios de alto nivel y las compras públicas. Los nombramientos y salarios de los funcionarios públicos bajo el “sistema de repartos”³ produjo problemas de incentivos, responsabilidad y desempeño que la reforma actual quiere eliminar introduciendo mecanismos de selección más transparentes. Estos mecanismos deberían proporcionar mayor continuidad y permitir el desarrollo de habilidades en los niveles más altos de la administración pública. Los procedimientos para las compras públicas se han hecho más transparentes a través del uso del gobierno electrónico.

Recuadro 3. Fuerte poder constitucional del Ejecutivo

La actual constitución de Chile fue aprobada en 1980 y modificada por última vez en 1989. El principio de separación de los poderes está incorporado en el marco constitucional. La constitución le asigna un rol subsidiario al estado en la economía. Los poderes presidenciales están balanceados por una fuerte protección a los derechos de propiedad y una corte constitucional independiente. El Presidente es elegido por seis años y no puede ser reelegido. El Presidente elige al gabinete y nombra a los embajadores. Más aún, el presidente le fija la agenda al Congreso y como tal, determina la prioridad de cada proyecto de ley. Varias agencias públicas están bajo la supervisión directa del Presidente (por ejemplo, CORFO y el Comité de Inversiones Extranjeras, ambos a través del Ministerio de Economía).

El Congreso se compone de la Cámara de Diputados (120 miembros) y el Senado (49 miembros de los cuales 38 son elegidos), que tienen un rol limitado en materias legislativas en comparación con anteriores legislaturas en la historia de Chile. La rama ejecutiva sólo entrega la información que considera necesaria. Más aún, el Congreso no puede iniciar legislaciones que requieran asignaciones presupuestarias, o nueva legislación respecto de la división política o administrativa del país. En cuanto al presupuesto, el Congreso sólo lo puede aprobar o proponer reducciones en los gastos.

Uno de los legados del período de gobierno militar es que las fuerzas armadas han permanecido esencialmente un poder autónomo dentro del Estado chileno. Los líderes militares son seleccionados por el Presidente por un período de cuatro años entre los oficiales que tienen la mayor antigüedad en sus respectivas ramas, y no pueden ser removidos salvo en circunstancias excepcionales.

Fuente: Hudson (editor) (1994).

³ Con los cambios de presidentes en Chile, generalmente se reemplaza un gran número (más de 5000) empleados públicos de nivel alto y medio.

Los principales desafíos de desarrollo para una economía emergente

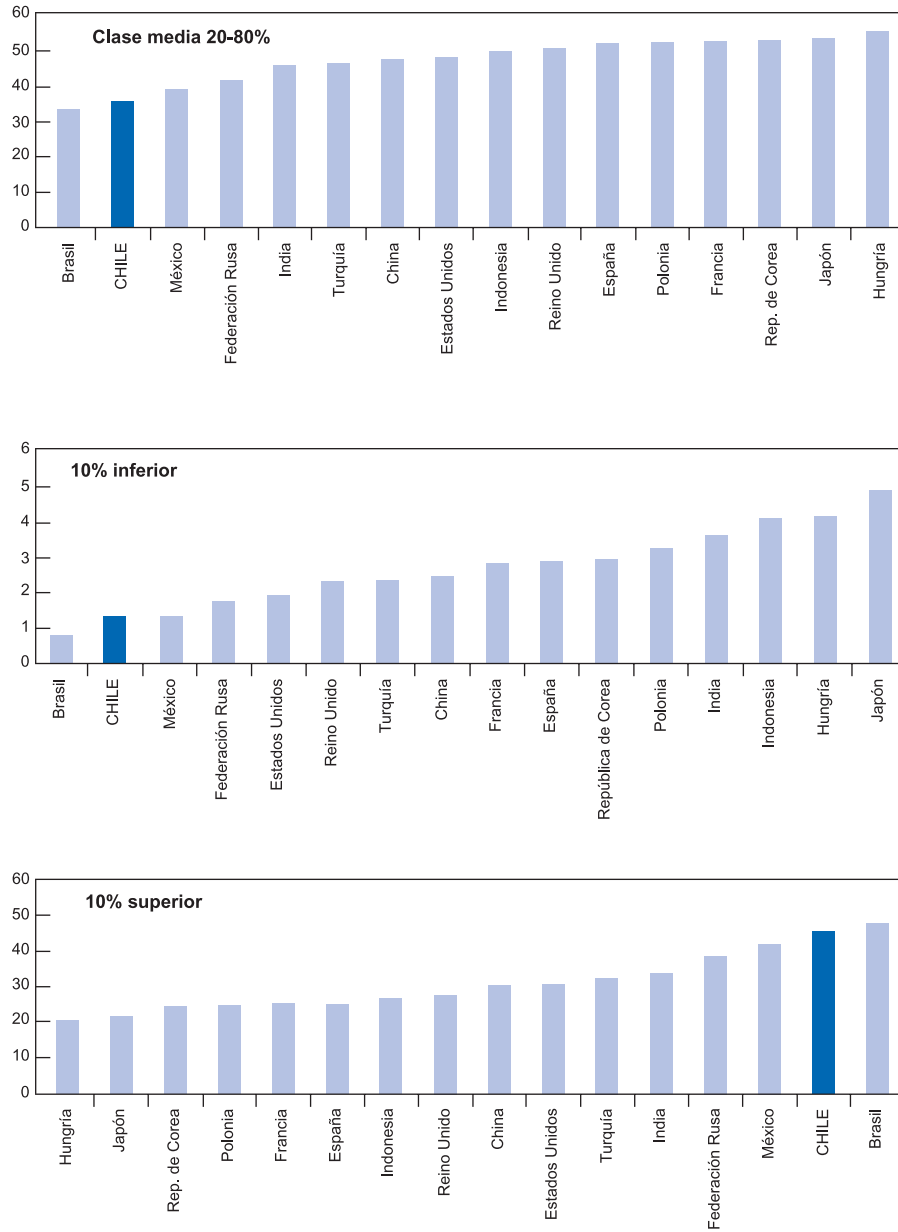
A pesar de un buen desempeño general e instituciones de mercado que funcionan, Chile todavía enfrenta el desafío de encontrar un sendero de desarrollo sostenido y equitativo. Chile tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales entre los países emergentes. Los coeficientes de Gini (basados en ingresos *per cápita* familiares) publicados estuvieron entre los más altos del mundo en las décadas de 1980 y 1990 —entre 0,54 y 0,58 según la mayoría de las estimaciones— y han cambiado poco en los últimos años. Sólo Brasil, Sudáfrica y algunos países pequeños de África y América Latina tienen desigualdades en la distribución del ingreso mayores a las de Chile según esta medida.⁴ Esta desigualdad ha contribuido a la persistente segmentación social⁵, al lento crecimiento de la clase media en Chile (Gráfico 4) y, posiblemente, a la lenta creación de empresas.⁶

⁴ A juzgar por la base de datos de Deininger y Squire (Banco Mundial) los coeficientes de Gini típicamente están en el rango de 0,25 a 0,35 en los países europeos, entre 0,34 y 0,38 en Estados Unidos, Japón y varios países en vías de desarrollo, y entre 0,4 y 0,5 en varias economías de ingresos medios en Asia y América Latina. Pero estas comparaciones internacionales deben considerarse con cuidado. En Chile, en contraste con otros países, el coeficiente es menor cuando se calculan los ingresos familiares en vez de los ingresos per cápita (como es más común). Más aún, estos cálculos no incluyen transferencias en especie, que en Chile son una parte importante del total de recursos del quintil más bajo (ver Capítulo V).

⁵ Ver discusión de PNUD (1998).

⁶ Existen evidencias de un vínculo estrecho entre el origen social y el espíritu empresarial. La mayoría de las empresas pequeñas y medianas han sido creadas por empresarios de clase media y media-baja (BID, 2002, pag. 12).

Gráfico 4. Alta desigualdad de ingresos, 1998¹
 Proporción porcentual del ingreso o consumo



¹ Indonesia: 1999, India y EE.UU.: 1997, Francia y Reino Unido: 1995, Turquía: 1994, Japón y Corea: 1993, España 1990

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

La actividad económica está muy concentrada geográficamente y la zona metropolitana de Santiago representa más de un 50 por ciento del PIB (1999) y tiene un 40 por ciento de la población⁷. Si bien esto fomenta efectos de aglomeración, también produce externalidades negativas ambientales y de congestión. El resultado es una economía dual con una capital moderna y dinámica y regiones pobres y relativamente subdesarrolladas.

La estructura productiva y de exportaciones de Chile continúa concentrada en minerales no ferrosos, principalmente cobre. En las últimas décadas han habido importantes cambios; en particular, la participación de cobre en las exportaciones cayó de dos tercios a menos de 40% en gran parte debido a que Chile ha tenido gran éxito en la explotación de algunos nichos de mercado en la agricultura y el sector agro-alimentario. Pero esta estructura ha permitido sólo un limitado desarrollo de la variedad de productos —característica que puede limitar el potencial para crecer a tasas altas (ver Capítulo VII).

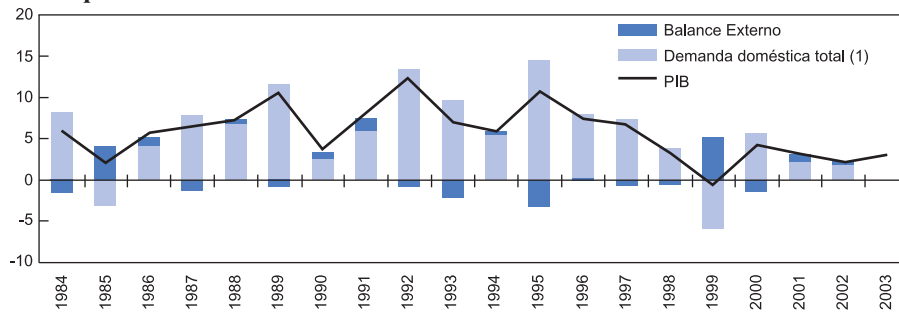
Los gobiernos democráticos han mantenido el enfoque orientado al mercado mientras buscan lograr una mayor equidad.

Después del plebiscito de 1988, la transición del gobierno militar a una democracia fue organizada y se llevó a cabo con extraordinaria fluidez. Las enmiendas a la Constitución introducidas en 1989 prepararon la base a los gobiernos democráticos que siguieron. Después de las elecciones de fines de 1989, un nuevo Presidente asumió en marzo de 1990. El nuevo gobierno, al igual que sus sucesores, decidió seguir un enfoque orientado al mercado. Particularmente, se reforzó la responsabilidad fiscal anunciando que los superávits presupuestarios se mantendrían. El sector privado efectuó las muy necesitadas inversiones en infraestructura pública a través de un ambicioso programa de concesiones. El recientemente independiente Banco Central siguió un proceso de reducción de la inflación gradual, pero estable. El compromiso con la estabilidad, mientras se implementaba una agenda social más activa, reforzó la confianza interna y externa. También se siguió buscando la liberalización comercial. Los grandes flujos de inversión extranjera directa resultantes y la alta demanda externa ayudaron a apoyar el alto crecimiento que se inició en la segunda mitad de la década de los 80 (Gráfico 5). La tasa de desempleo cayó desde más de 10 por ciento a alrededor de 5 por ciento en 1996-97 y los salarios reales aumentaron fuertemente. El sólido marco macroeconómico contribuyó a proteger a Chile de los efectos de la crisis mexicana de 1994-95.

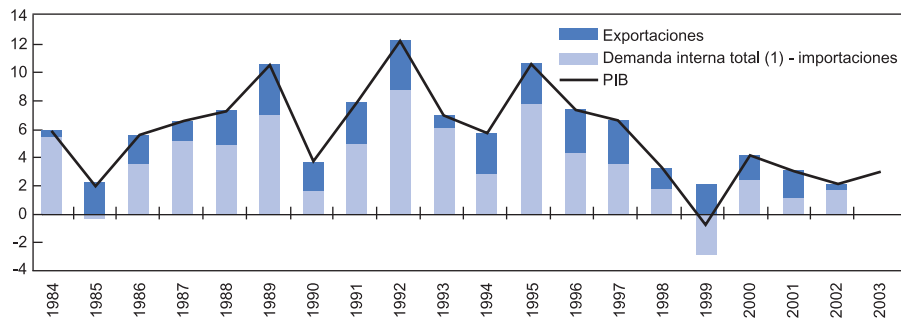
⁷ Cerca de 50 por ciento de la población de Chile vive en las dos regiones centrales de *Santiago y Valparaíso*, y el resto del país se caracteriza por grandes distancias y muchas diferencias en las condiciones económicas y sociales. Los ingresos *per cápita* son relativamente altos en *Santiago y Valparaíso*, como así también en las cuatro regiones ricas en recursos al extremo norte y sur del país (ver Anexo Cuadro A.4). Estas seis regiones relativamente ricas también se caracterizan por tener un empleo relativamente alto en el sector servicios. En contraste, los ingresos están sustancialmente por debajo del promedio en las otras siete regiones. La mayoría de estas tienen tasas relativamente altas de empleo en la agricultura, pero algunas, incluyendo la populosa Región del *Bío-Bío*, son de las más industrializadas. La región menos industrializada es de la *Araucanía*, que también tiene una gran representación del grupo étnico más importante de Chile: los *mapuches*.

Gráfico 5. Contribuciones al crecimiento del PIB en Chile
Como porcentaje del PIB en el año anterior

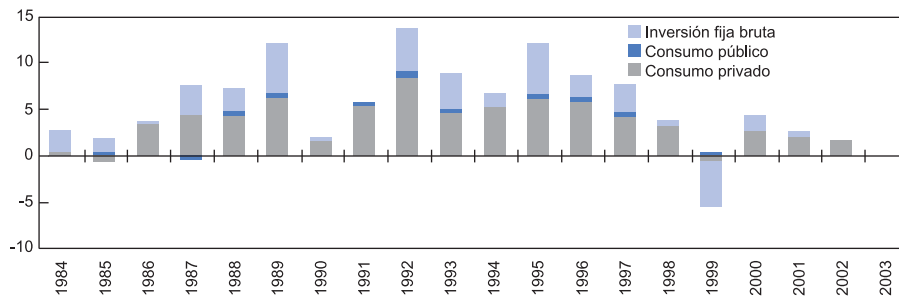
A. Componentes domésticos versus comercio neto



B. Demanda interna y externa dirigida a los productores domésticos



C. Demanda interna final



I. Incluyendo variación de inventarios.
Fuente: Banco Central de Chile y OCDE.

Enfocado en conseguir crecimiento con equidad, el gasto público en políticas sociales aumentó en términos absolutos y como proporción del gasto total, financiado con aumentos del IVA e impuestos al ingreso personal y a las corporaciones. El gasto adicional estuvo dirigido mayormente a aumentar los salarios del personal médico y profesores, contratación de personal adicional y modernización de las instalaciones. También se intensificó la lucha contra la pobreza a través de aumentos del salario mínimo, asignaciones familiares y programas focalizados en educación, salud y capacitación laboral. La nueva ley laboral de 1990 devolvió a los trabajadores varios derechos que habían sido eliminados bajo el régimen militar. Una economía en rápido crecimiento y aumentos en la productividad permitieron aumentos salariales sustanciales. El alto crecimiento, apoyado por políticas focalizadas, llevó a una reducción de la pobreza de 45 a 21%, entre 1987 y 2000 (CASEN).

La economía resistió los shocks financieros internacionales de finales de la década de 1990⁸ a la vez que registró grandes inlfujos de capital neto (más del 10% del PIB en 1997). Sin embargo, después de la crisis asiática de 1997 comenzó a deteriorarse la balanza comercial. En combinación con una significativa caída de los precios del cobre y el deterioro resultante de los términos de intercambio, el déficit de la cuenta corriente superó el 5% del PIB en 1998 (Gráfico 6). En el contexto de un régimen de bandas cambiarias, el Banco Central se vio enfrentado a fuertes presiones cambiarias. Después de reducir el ancho de la banda cambiaria y luego de aumentar drásticamente la tasa de interés, el Banco Central finalmente abandonó la banda cambiaria en 1999 y adoptó un régimen de tipo de cambio flotante sin grandes sobresaltos. A pesar de los elevados flujos de inversión extranjera directa, las salidas de capital fueron aún mayores en 1999. Éstas, en combinación con una marcada contracción monetaria, produjeron una gran caída en la demanda interna. Debido a un shock de demanda mayor al esperado, la inversión se contrajo rápidamente y se corrigió la brecha en la cuenta corriente. Después de este dramático episodio, el Banco Central adoptó, por un período prolongado, una política monetaria expansiva. Se redujo gradualmente la tasa de política monetaria de cerca de 9% (en términos nominales) en 1999 a 2,75% a mediados de 2003.

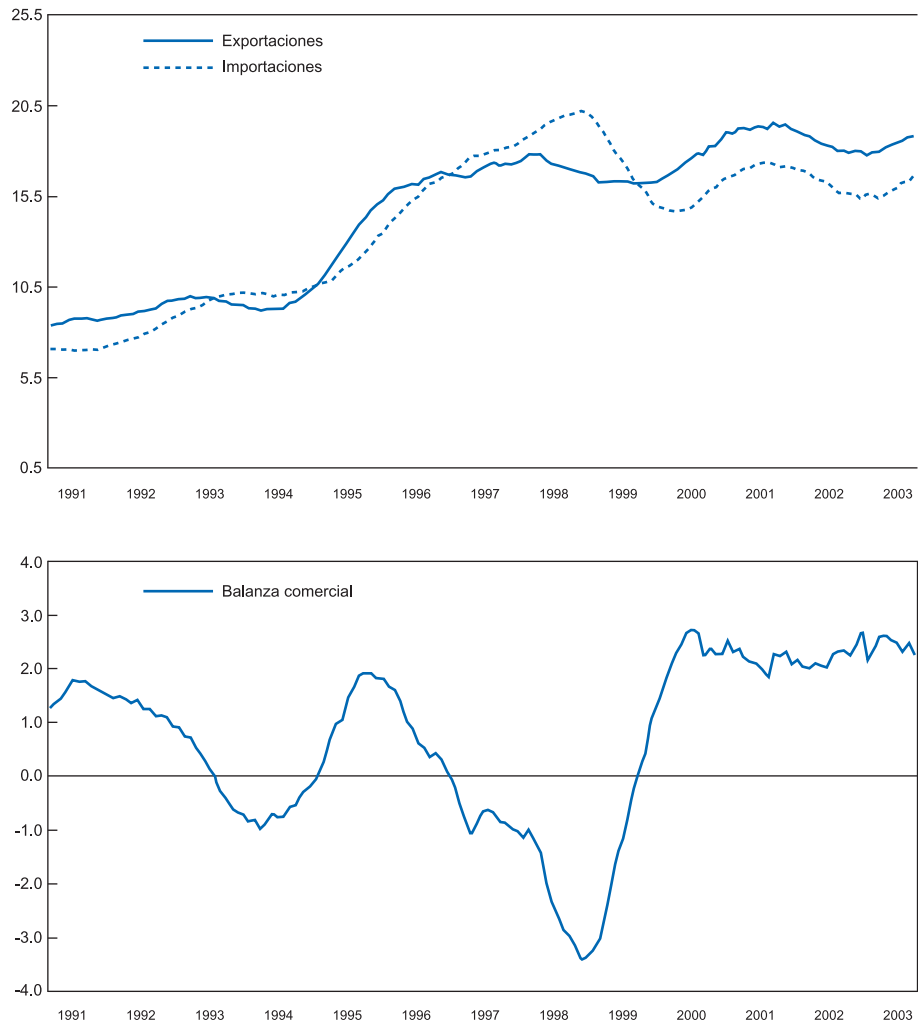
En general, desde 1984 hasta 1997 Chile experimentó un período de crecimiento y convergencia económica excepcional.⁹ El PIB *per cápita* aumentó a una tasa anual de 5-6%, que es más del doble de la tendencia de largo plazo de alrededor de 2,4% en los últimos 40 años (Gráfico 7, Panel A). Desde 1998, la economía ha estado creciendo más lentamente y aunque condiciones internacionales adversas indudablemente son responsables de parte de la desaceleración, es posible que el crecimiento tendencial también haya disminuido por razones estructurales (ver más abajo). Las estimaciones de consenso recogidas por el Ministerio de Hacienda¹⁰ confirman la desaceleración del crecimiento potencial en los últimos años (Gráfico 7, Panel B).

⁸ En orden cronológico: la crisis asiática de fines de 1997, la crisis rusa de 1998 y la crisis brasilera en enero de 1999. La crisis argentina de 2002 virtualmente no produjo ningún contagio financiero en Chile.

⁹ Algunos analistas consideran que 1987 fue el año en que comenzó el "período de auge", ya que sólo en ese año se alcanzó el nivel del PIB anterior a la crisis de 1982-84.

¹⁰ Ver "Acta de Resultados del Comité Consultivo del PIB Potencial", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, agosto de 2003.

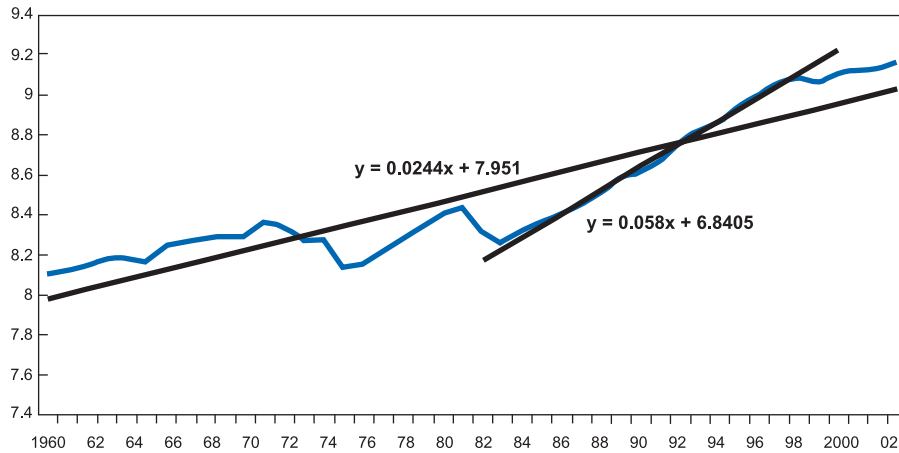
Gráfico 6. Exportaciones, importaciones y balanza comercial
En miles de millones de dólares acumulado en 12 meses



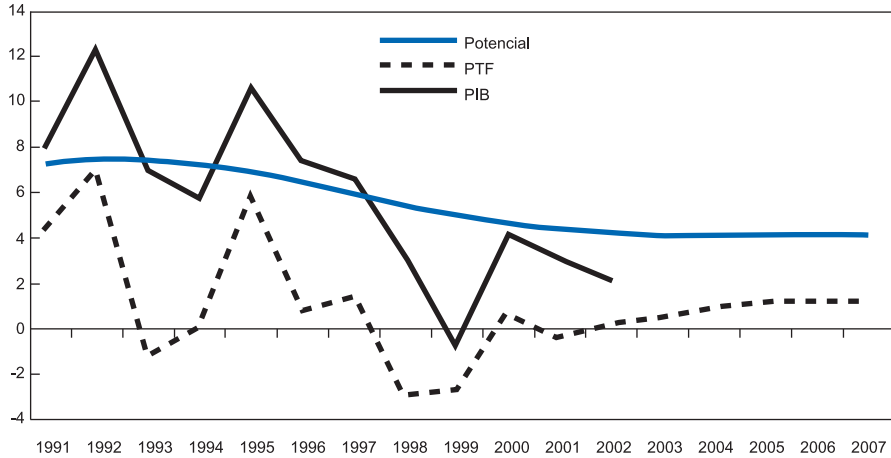
Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico 7. Tendencias del PIB

A. PIB per cápita a precios y PPC de 1995, escala logarítmica



B. PIB potencial, PTF, crecimiento del PIB en porcentaje



Fuente: Banco Central de Chile, Ministerio de Hacienda, CHELEM

Ampliando las bases para el crecimiento de largo plazo y construyendo consenso social

El auge económico hasta 1997 facilitó el financiamiento de programas diseñados para mejorar la equidad. La percepción que la desaceleración económica subsiguiente era un fenómeno cíclico y reversible, esencialmente causada por impactos externos adversos, sostuvo los esfuerzos del gobierno de profundizar políticas sociales tales como la introducción de la educación de jornada completa en los colegios públicos, iniciada en 1997, el aumento en un 20% de los salarios mínimos entre 1998 y 2000 y la reforma de la ley laboral en 2001.

Con la continuación de un crecimiento lento, existe un debate en el país sobre si los progresos alcanzados por las reformas efectuadas desde la década de 1970 hasta la década de 1990 se han agotado y exista la necesidad de una segunda generación de reformas (Recuadro 4). En este contexto, expertos de los sectores públicos y privados conjuntamente han identificado una serie de reformas microeconómicas necesarias y han propuesto un calendario para su implementación (*Agenda Pro Crecimiento*, anunciada en enero de 2002). En efecto, se han hecho o anunciado importantes reformas. Mientras tanto, el gobierno sigue adelante con su agenda social. Esta apunta a mejorar el acceso, la equidad y la eficiencia en salud y educación, a la vez que considera más explícitamente sus vínculos con el crecimiento económico. Una cierta recuperación de la economía a fines de 2002 y comienzos de 2003, mientras se mantienen en buena forma los fundamentos de la macroeconomía, están facilitando esta estrategia (Cuadro 1).

Cuadro 1. Principales indicadores macroeconómicos, 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crecimiento del PIB	6,6	3,2	-0,8	4,2	3,1	2,1	3,0/3,5
Inflación (%)							
A fin de año	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6	2,8	3,0/3,5
Promedio	6,1	5,1	3,3	3,8	3,6	2,5	
Tasa de desempleo							
Registrado, INE	6,1	6,1	9,7	9,2	9,2	9,0	
Gran Santiago	6,6	9,0	13,8	14,0	14,2	13,1	
Balance fiscal (% del PIB)	1,8	0,4	-1,3	0,1	-0,3	-0,9	-0,7/-0,9
Balance ajustado ¹	1,9	0,1	-2,2	-0,8	-0,6	-1,1	
Balance estructural ¹	1,1	0,5	-0,7	0,0	0,9	0,9	
Cuenta corriente							
Miles de millones de dólares	-3,7	-3,9	0,1	-0,8	-1,2	-0,6	-0,5
Porcentaje del PIB	-4,4	-4,9	0,1	-1,0	-1,7	-0,8	-0,7

I. Gobierno Central.

Fuente: INE, Banco Central de Chile, Ministerio de Hacienda, OCDE.

La Agenda Pro Crecimiento y las reformas sociales

La coherencia de la agenda de reformas tiene una importancia clave para el gobierno. Las reformas pro crecimiento y sociales propuestas se pueden agrupar en cinco áreas claves, que pueden ser ligadas con los tópicos más importantes cubiertos en este *Estudio* (Cuadro 2):

- Reformas que aumentan la inversión doméstica y extranjera a través del desarrollo de capital de riesgo, el aumento de la competencia en los mercados financieros y un tratamiento impositivo más favorable a la depreciación, los préstamos externos y las remesas de utilidades (Capítulo III).
- Enmiendas a la ley laboral que deberían fomentar las negociaciones a nivel de empresas para sustituir las regulaciones, particularmente en lo concerniente a los horarios de trabajo; el gobierno también ha reformado el sistema de protección del trabajo, que depende en gran medida de altos pagos por indemnización, prefinanciando parte de estos pagos en cuentas individuales de los trabajadores (Capítulo IV).
- Mejoramiento del capital humano ampliando la oferta y, particularmente, la calidad de la salud y la educación públicas (Capítulo V).
- Reformas que deberían mejorar el ambiente general de negocios y aumentar la productividad total de los factores, tales como la competencia, regulación de sectores claves, Ley de quiebras, Modernización del Estado, simplificación de procedimientos en áreas tales como creación de empresas y política tecnológica (Capítulo VI).
- Políticas que refuerzan la posición de Chile en los mercados mundiales y que favorecen la inversión extranjera directa (Capítulo VII).

Cuadro 2. Reformas de la Agenda Pro Crecimiento, hasta septiembre 2003

Propuestas	Estado de la implementación
Financiar el crecimiento de largo plazo:	En el Congreso
(a) Mercados financieros y de capital (Capítulo III):	
* Capital de riesgo: aumentar los incentivos tributarios, aumentar el rol de los fondos de pensiones, acceder a los fondos de inversión privados con apalancamiento público a través de CORFO, tratamiento tributario de las ganancias de capital de riesgo	
* Competencia en los mercados de capital: aumentar el número de actores y eliminar las restricciones	
* Tratamiento impositivo a las transacciones financieras; facilitar	
(b) Tributación:	
* Para promover inversiones: acortar la vida de los activos para efectos fiscales y acelerar la depreciación	Aprobado
* Impuesto a las transacciones financieras (timbres y estampillas): excepción para las renovaciones de créditos hipotecarios	Aprobado
Mercado laboral (Capítulo IV):	
* 'Adaptabilidad' laboral: negociaciones entre empleadores y empleados para adaptar los horarios de trabajo y las remuneraciones a los ciclos económicos	En preparación
* Promoción de agencias de empleo temporales para aumentar la flexibilidad en la (sub) contratación	En preparación
* Capacitación laboral	En preparación
Inversión en capital humano (Capítulo V): mejorar la eficiencia de los gastos públicos:	
* Salud: plan de salud universal para toda la población, dar más autonomía a los proveedores públicos	En preparación
* Educación: aumentar la calidad con una mayor participación de los actores, mejorar el sistema	En preparación
* Alivio de la pobreza: evaluar la protección social y programas y fondos específicos	En preparación
* Justicia: funcionamiento de las cortes	En preparación
Mejorando la competencia y la regulación de los mercados de productos (Capítulo VI):	
(a) Autoridades: creación de un Tribunal de Defensa de la Competencia para reemplazar a la Comisión Anti Monopolios	Aprobado
(b) Marco fiscalizador de sectores claves:	
* Pesquero: sistema de cuotas para los segmentos artesanales e industriales, sustentabilidad	Publicado
* Eléctrico: asignación de costos de transmisión entre los generadores	En el Congreso
* Telecomunicaciones: mecanismos de fijación de precios, separar la fijación de reglas de la fiscalización de ellas	Aplazada

Propuestas	Estado de la implementación
(c) Ley de quiebras: aceleración de los procesos, regulación sobre acreedores prioritarios y resolución de conflictos	En estudio
(d) Modernización del Estado:	
* Compras Públicas: aumentar la transparencia vía internet	Publicado
* Reclutamiento de los empleados públicos de alto nivel: a través de concursos públicos	Aprobada
* Tribunales tributarios: proporcionar acceso abierto y gratuito cuando las autoridades y los contribuyentes estén en desacuerdo	En el Congreso
(e) Política tecnológica:	
* En ICT: promover el uso masivo de internet usando firmas electrónicas	Aprobada
* Mejorar el sistema nacional de innovación: creación de instrumentos e iniciativas para promover la investigación y el desarrollo privado	En el Congreso
* Subsidios para las inversiones ICT	Aprobada
(f) Simplificación de procedimientos:	
* Entre agentes privados y el Estado a través de internet	Aprobada
* Plazo máximo a través del principio 'el silencio consiente'	Aprobada
Aumentar la competitividad de Chile (Capítulo VII):	
(a) Atrayendo inversión directa extranjera: Chile como plataforma para América Latina:	
* Extender los tratados de doble tributación con otros países	Negociaciones bilaterales
* Aliviar los impuestos sobre las remesas de ganancias de las multinacionales basadas en Chile	Publicado
Promover las exportaciones: facilitar el uso de almacenes particulares	En el Congreso
* Publicado: Ley ya publicada; Aprobado: Aprobado por el Congreso; En el Congreso: Ley enviada al Congreso; En preparación: Proyecto de Ley en Preparación.	
Fuente: SOFOFA, Ministerio de Hacienda, SII.	

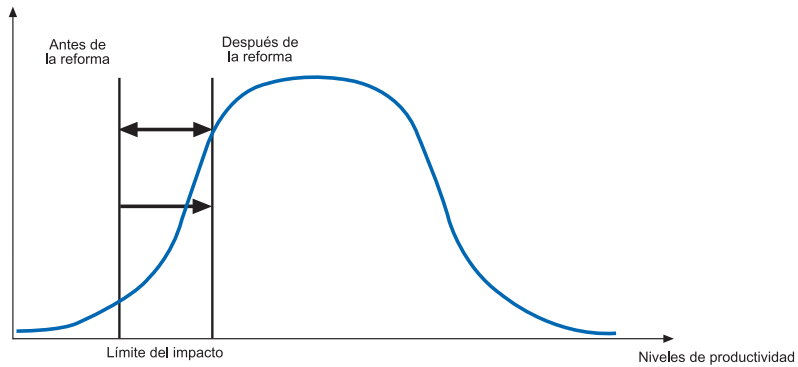
Recuadro 4. Reformas estructurales y crecimiento: las dimensiones macroeconómicas

La evidencia sobre el impacto de las reformas microeconómicas en el crecimiento en los países de América Latina es mixta. En especial, el impacto de las reformas ha sido pequeño y en parte transitorio dependiendo crucialmente de la calidad de las instituciones y particularmente en el imperio de la ley. En sus evaluaciones del impacto de las reformas sobre el crecimiento, Lora y Pannizza (2002) y Williamson y Kuczynski (2003) destacan que la desilusión con las reformas ha ido creciendo, especialmente entre la clase media. En este sentido, Chile ha sido una excepción en la región. Sin embargo, incluso en Chile hay preocupación en la clase media por la desaceleración del crecimiento y si esto significa que se ha alcanzado la frontera de posibilidades de producción. La opinión general es que la estabilización macroeconómica va por buen camino y, aunque el impacto de las reformas iniciales ha llevado a la economía a un nivel más alto de ingreso per cápita, se necesitan más reformas para acelerar la convergencia de Chile hacia niveles más altos de ingresos.

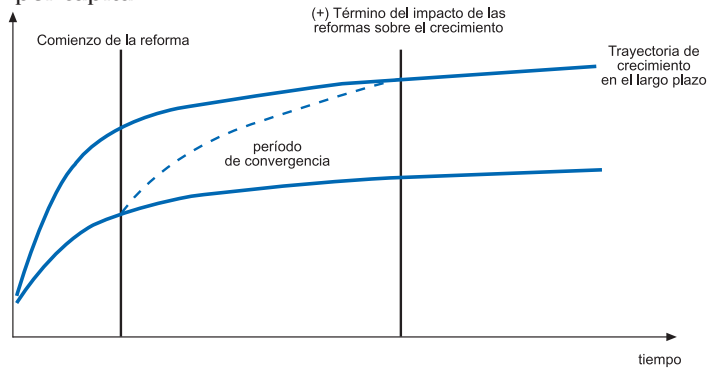
En el Gráfico 8 se sugiere la relación entre el impacto microeconómico de las reformas y el sendero de convergencia de una economía emergente como la chilena. Este marco se basa en un modelo formal de salida y entrada de empresas de Bergoing, Repetto y Soto (2003). La principal característica de este modelo es que las empresas son heterogéneas en cuanto a niveles de productividad. Una fuerte heterogeneidad de las empresas parece ser la característica clave de los datos microeconómicos, como se ha documentado ampliamente en la literatura económica (ver por ejemplo Bartelsman et al., 2003). Las condiciones de la competencia de mercados se caracterizan por un nivel mínimo de productividad, bajo el cual las empresas son expulsadas del mercado (Gráfico 8, Panel A). Las empresas se ven afectadas por distintos tipos de shocks y los administradores pueden decidir si siguen operando o salen del mercado. Las reformas orientadas al mercado empujan a las empresas menos eficientes fuera del mercado y favorecen la aparición de nuevas unidades con mejor tecnología y mayor productividad. Esto aumenta la productividad agregada, permitiéndole a la economía que alcance una frontera de producción más eficiente, hasta el punto donde el impacto positivo de las reformas en el crecimiento nuevamente se agota (Panel B). Una sucesión de reformas bien administrada podría empujar continuamente a la economía en una senda convergente (Panel C).

Gráfico 8. Impacto de una reforma en el crecimiento

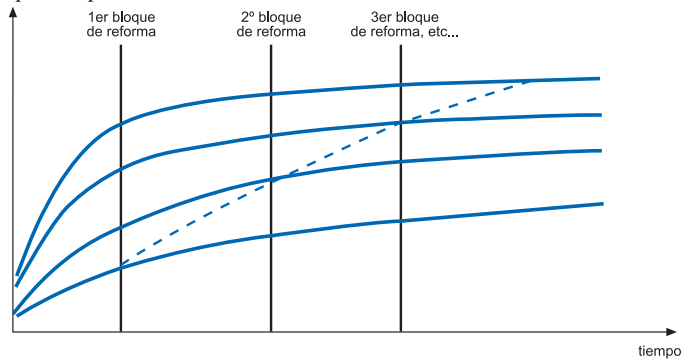
A. Distribución de los niveles de productividad empresarial
Frecuencia



B. Impacto de la reforma
PIB per cápita



C. Crecimiento sostenido
PIB per cápita



Fuente: Bergoing et al (2003) y OCDE

Las metas sociales más importantes del gobierno son mejorar el acceso y la calidad de la salud y la educación, y la erradicación de la pobreza. Estas áreas también están cubiertas por la agenda de crecimiento que pone énfasis en la eficiencia de los gastos. En educación, los problemas son cómo mejorar el acceso de los estudiantes de familias de bajos ingresos a una mejor y más alta educación, a la vez que establecer mecanismos para mejorar la calidad de los profesores. En el área salud, hay un plan (AUGE) para introducir gradualmente la atención universal en un número específico de patologías. Sin embargo, las reformas en salud probablemente serán muy costosas (ver Capítulo V): si bien hay espacio para mejorar la eficiencia, también se necesitará un aumento de los impuestos. El gobierno también está aumentando los esfuerzos para erradicar la extrema pobreza a través del programa Chile Solidario que proporciona subsidios en dinero a los más pobres y una variedad de medidas para desarrollar las áreas pobres del país.

Fortaleciendo la coherencia de las políticas

El gobierno está tratando de promover el crecimiento a la vez que busca mejorar, en vez de eliminar, la base de la política social incorporada en el actual modelo económico. El firme compromiso, generalmente aceptado, con un marco de políticas macroeconómicas sólidas es central. La independencia y credibilidad del Banco Central y la responsabilidad fiscal son activos importantes para una economía pequeña y abierta como es Chile. La credibilidad internacional resultante ha hecho posible que se cambie de metas presupuestarias efectivas a metas estructurales, permitiendo la implementación de políticas contra cíclicas y una reducción de las tasas de interés reales.

Una fuente importante de controversia política es el tamaño del estado. Con una relación de impuestos a PIB por debajo del 20% y una deuda pública pequeña, el gobierno ve algún espacio para extender la red de seguridad social a través de un aumento en los impuestos. Pero también está comprometido a no perder las ventajas de la disciplina fiscal y el apoyo de los mercados internacionales. El gobierno está conciente de los nexos entre estabilidad, crecimiento y equidad. El gobierno también sabe que el capital humano es importante para proporcionar las bases del crecimiento de largo plazo. Con estos antecedentes, este Estudio pretende analizar las interdependencias entre las diferentes reformas, identificar los nexos relevantes de políticas, y poner la economía chilena en una perspectiva comparativa con los países de la OCDE y las mejores prácticas internacionales.

II. Preservando la estabilidad macroeconómica

Chile ha puesto en práctica una exitosa combinación de disciplina fiscal y credibilidad monetaria. Este marco ha sido reforzado por una buena coordinación entre políticas macroeconómicas y reformas estructurales que han permitido un mejor control del gasto público a la vez, que proporcionan las bases para una economía más competitiva y una mayor equidad social. La reforma del sistema de pensiones, la reciente adopción de una regla explícita de superávit estructural y un proceso sostenido de reducción de la inflación han sido importantes en la construcción de vínculos, tanto entre las políticas macro y estructurales, como entre los mercados financieros y reales. Este proceso sostenido de desinflación se ha visto apoyado en la actualidad por un régimen creíble de metas de inflación, conjuntamente con tipo de cambio flotante. Se debe destacar que la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica tiene gran consenso en Chile.

Instituciones para la responsabilidad fiscal

La responsabilidad fiscal ha adquirido una fuerte credibilidad en Chile. A excepción del período 1982-85, las cuentas del gobierno central han mostrado consistentemente un superávit fiscal en base a caja desde 1975 a 1998 (sin considerar el déficit cuasi fiscal del Banco Central). Después del gobierno militar, los gobiernos democráticos reforzaron la disciplina fiscal adoptando una regla implícita de superávit fiscal y reduciendo la deuda pública a pesar de la presión política para aumentar los gastos sociales. Durante los mandatos presidenciales de 1990-94 y 1994-2000 el superávit fiscal promedió 1,7% y 1,2% del PIB, respectivamente.¹¹

¹¹ Ver Ffrench –Davis, 2002, pág.7, y Ministerio de Hacienda (2002).

El hecho que sucesivos gobiernos hayan mantenido una postura de responsabilidad fiscal se puede explicar, entre otros factores, por la necesidad de generar recursos para financiar importantes reformas estructurales y por el gran costo de la crisis bancaria de 1982-84 (ver Capítulo III). Los recursos combinados del Banco Central, la Tesorería y el BancoEstado para resolver esta crisis llegaron a cerca de 11% del PIB (Sanhueza, 1999). En relación a las reformas estructurales, el cambio más importante fue la creación de un sistema privado de pensiones a comienzos de la década de 1980. Esta reforma, destinada a aliviar la carga fiscal en el largo plazo, implicaba costos de transición significativos que requerían un esfuerzo sustancial para limitar los gastos corrientes en otras áreas. A lo largo del tiempo, la responsabilidad fiscal junto a la independencia del Banco Central han afianzado la disciplina fiscal en el sistema político. La combinación de superávit fiscal y alto crecimiento en el período de 1984 a 1998 redujeron dramáticamente la deuda pública neta consolidada a alrededor de un 14% del PIB. Sobre la base de esta credibilidad adquirida, desde el año 2000 el gobierno ha adoptado políticas fiscales más contracíclicas orientándose a un superávit estructural antes que un superávit efectivo.

La reforma del sistema de pensiones requirió un gran ajuste fiscal...

Desde 1981, Chile ha tenido un sistema de pensiones de capitalización individual, con aportes definidos y administrado privadamente (Recuadro 5). Esta reforma fue diseñada para limitar el rol del Estado en la provisión de seguridad social. El gobierno sigue a cargo de financiar las obligaciones del antiguo sistema, regular y supervisar los fondos privados y proporcionar garantías de ingreso mínimo a la población sin cobertura y a aquellos que no hayan acumulado suficientes fondos para una pensión mínima.

Estas garantías de asistencia se proporcionan en dos casos. En primer lugar, a los trabajadores que han contribuido por lo menos durante veinte años, pero cuyos fondos acumulados no alcanzan para una pensión mínima, se les completa el ingreso con una transferencia del gobierno (*pensión mínima*). Esta pensión está protegida de la inflación, y en los últimos diez años su valor era de 80 a 95% del salario mínimo. En segundo lugar, se otorga una pensión asistencial, condicionada a los medios económicos de la persona, a los trabajadores incapacitados, sobrevivientes y mayores de 65 años que no estén cubiertos por el sistema (*pensión asistencial*). El valor de ésta es fijado por ley y no está automáticamente protegida contra la inflación: fluctuaba entre 40 y 55% de la pensión mínima entre 1995 y 2000. Tanto la pensión mínima como la asistencial son financiadas por los ingresos generales del gobierno.

Los costos de transición para cambiar de un sistema a otro exigieron un esfuerzo fiscal importante. Sin contribuciones, el antiguo sistema de reparto generó un déficit que pasó de 1,6 a 4,7% del PIB entre 1981 y 1984. Los ahorros públicos acumulados en los años anteriores¹² facilitaron el ajuste fiscal requerido. Los recursos de las privatizaciones y de las emisiones de bonos públicos también se usaron para capitalizar los fondos de pensiones privados. Como resultado de la reforma, el déficit del sistema de repartos disminuyó. En los años siguientes, Chile continuó manteniendo una notable disciplina fiscal, facilitada por el auge económico (ver Capítulo I).

En la actualidad, la carga fiscal del sistema chileno de pensiones se origina en cinco componentes: *i*) el déficit operacional del antiguo esquema de reparto civil reformado; *ii*) el déficit operacional del sistema de reparto no reformado de los militares; *iii*) los gastos por 'bonos de reconocimiento'; *iv*) los gastos por pensiones mínimas; y *v*) los gastos por pensiones asistenciales (ver Recuadro 5). El déficit del sistema de reparto se estabilizó en 3% del PIB en la década de 1990 y se proyecta que disminuirá lentamente, alcanzando 0,5% del PIB en el año 2030 (Cuadro 9). En contraste, los gastos por bono de reconocimiento han crecido a medida que los trabajadores transferidos a las AFP se están jubilando. Se espera que estos gastos alcancen un tope de 3,5% por ciento del PIB, entre el año 2004 y el 2007, que después desaparezcan gradualmente hacia el 2020. Se estima que el déficit asociado con el régimen militar especial se mantenga relativamente constante por sobre el 1% del PIB durante el período proyectado.¹³

¹² La orden de magnitud de este ajuste se da por el cambio de un déficit presupuestario cercano al 6% del PIB en 1974 a un superávit de 2,5 por ciento en 1980.

¹³ Las tasas anuales promedio de crecimiento del PIB utilizadas para las proyecciones son de Bennett y Schmidt-Hebbel (2001): 5,5% entre 2000 y 2010, 5% entre 2010 y 2020 y 4,5% entre 2020 y 2030.

Recuadro 5. La reforma del sistema de pensiones chileno

La reforma del sistema chileno de pensiones fue bastante impresionante, no sólo para América Latina sino también comparada con muchos países de la OCDE. El sistema fue creado en 1981 y reemplazó al tradicional esquema público de reparto, que estaba al borde del colapso (ver Anexo I). Todas las antiguas instituciones fragmentadas de pensiones, excluyendo los esquemas militares y de la policía nacional, fueron consolidadas en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Las reglas fueron unificadas y se fijó la edad de jubilación en 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres sin una regla de transición. Esto afectó a las generaciones actuales de empleados públicos y a varias categorías de trabajadores privados que antes podían jubilar sin límites de edad. El nuevo esquema de capitalización individual se hizo obligatorio para los trabajadores nuevos y opcional para los que ya estaban en el sistema. Los militares fueron excluidos de la reforma, manteniendo un sistema específico de reparto más generoso. Los trabajadores independientes no estaban obligados a cotizar.

Los empleados que se cambiaron al nuevo sistema recibieron un 12% de aumento neto en sus salarios y “bonos de reconocimiento” equivalentes a los derechos acumulados bajo el antiguo régimen. Estos bonos devengan un retorno real fijo de 4% al año. Más del 75% de los miembros del antiguo sistema y sus contribuciones de pensiones fueron transferidos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP son responsables del cobro, administración de activos y pago de beneficios (junto a las compañías de seguros).

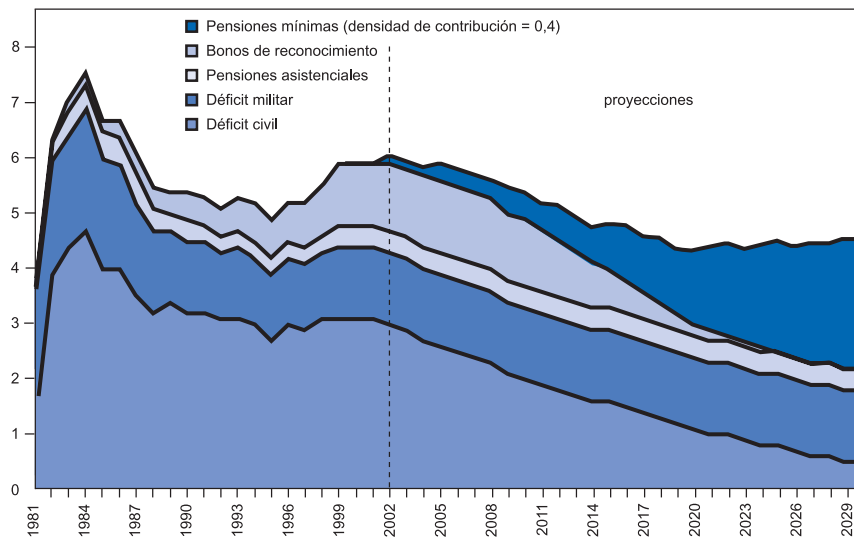
Se eliminó la antigua contribución del empleador (de 12-15%). La reducción del costo de la pensión sobre el salario y un aumento en la flexibilidad del mercado laboral fueron parte de un paquete de políticas diseñado para aumentar el uso de contratos formales de trabajo y para aumentar la cobertura del sistema de pensiones, a la vez, que se reducían los costos laborales. Estas medidas también estaban conectadas a la reforma tributaria de 1975, que introdujo el impuesto al valor agregado, y a la liberalización unilateral del comercio que se llevó a cabo a mediados de la década de 1970. El objetivo final de estas medidas fue cambiar la carga fiscal desde la nómina de salarios al impuesto al valor agregado y aumentar la competitividad de costos de las empresas. Los trabajadores son libres de elegir su fondo de pensiones y destinan 10% de sus salarios a una cuenta individual. Dependiendo del fondo de pensiones, hay entre un 2,1 y 2,6% de cobro adicional para financiar gastos administrativos, pensiones para sobrevivientes y seguro de incapacidad y un cobro fijo entre 0 y 1,4 dólares (junio 2003).

Tanto las pensiones vitalicias como las pensiones mínimas están protegidas contra la inflación. Los beneficios se pagan en unidades de fomento (UF), que es una unidad monetaria indexada al índice de precios al consumidor. Los beneficios pueden ser pagados por medio de rentas vitalicias vendidas por compañías de seguro, retiros programados o arreglos que combinan ingresos temporales con anualidades diferidas. La modalidad de anualidades representó 51% de la pensiones pagadas en 2002. Bajo este esquema, el beneficiario contrata con la compañía de seguros una transferencia indexada fija mensual de por vida. A excepción de un retiro parcial en efectivo, los fondos individuales son transferidos al administrador de seguros que asume los riesgos de expectativa de vida y financiero y le cobra una prima de 5% al beneficiario. El sistema de retiro

programado lo paga la AFP hasta la muerte del beneficiario de acuerdo con el saldo de la cuenta individual. En este caso, los jubilados se benefician de mayores retornos en los fondos justo después de la jubilación, y toleran la carga de un retorno decreciente en línea con las expectativas de vida — 43% de los pagos se hacen bajo esta modalidad.

Las pensiones se calculan de acuerdo a los fondos acumulados en las cuentas individuales y a las expectativas de vida específicas al género. Se permite una jubilación temprana si el trabajador ha acumulado suficientes recursos para financiar una pensión equivalente a 50% del salario promedio en los últimos 10 años de trabajo y correspondiente al menos a 110% de la pensión mínima pagada por el gobierno. A los jubilados se les permite tener otro trabajo sin contribuir al sistema de pensiones. Este es un claro incentivo para que los trabajadores de altos ingresos jubilen anticipadamente, como lo ilustra la edad promedio de jubilación de alrededor de 55 años en 2002.

Gráfico 9. Déficit del seguro social chileno
En porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda, Bennett y Schmidt Hebbel (2001), Ministerio de Planificación y Cooperación (2002) y estimaciones de la OCDE.

...pero se requiere más coherencia en las políticas para la sustentabilidad del sistema

El desafío más importante en términos de la sustentabilidad de largo plazo del sistema es el probable crecimiento del gasto en pensiones mínimas y pensiones asistenciales.¹⁴ En otras palabras, a pesar que el modelo chileno de pensiones de acumulación individual ofrece incentivos para cotizar y trabajar más tiempo, estos incentivos pueden no tener los efectos deseados si una parte importante del gasto en pensiones y una parte muy importante de las jubilaciones, se financian con fuentes alternativas tales como las pensiones mínimas y las pensiones de asistencia.

El principal problema es la baja cobertura y densidad de las cotizaciones. En Chile, la *cobertura* efectiva de seguridad social (es decir, el número de contribuyentes/población activa) era de alrededor de 56% en 2002,¹⁵ siendo el problema de cobertura particularmente serio para las mujeres. El bajo nivel de cobertura se relaciona a aspectos estructurales del mercado laboral, que se caracteriza por un gran segmento de trabajadores independientes e informales (ver Capítulo IV). Efectivamente, la afiliación al sistema no es obligatoria para los trabajadores independientes (aproximadamente 30% del empleo). Más aún, en Chile una gran parte de la demanda por trabajo es para empleos de bajos salarios y puede cambiar rápidamente de trabajo formal a informal. Con respecto a esto, los recientes aumentos del salario mínimo pueden haber tenido un impacto negativo en la oferta de trabajos formales, que son los que contribuyen al sistema de pensiones. La correlación negativa entre el nivel de salarios mínimos y contribución a los fondos privados de pensiones corrobora esta visión (Valdés Prieto, 2002).

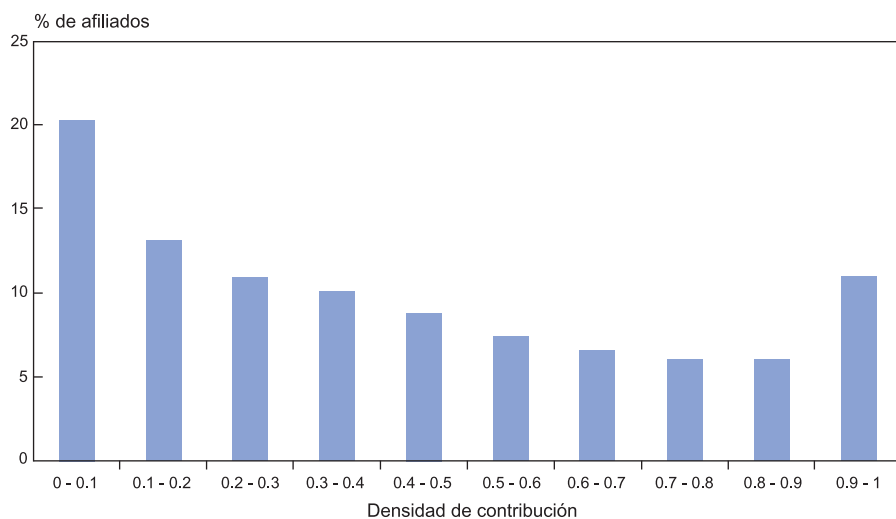
¹⁴ Para una discusión del impacto fiscal de la reforma del sistema de pensiones y los posibles riesgos futuros, ver también Ruiz-Tagle y Castro (2001).

¹⁵ Cabe destacar que este indicador se calcula como la cantidad de contribuyentes en un mes específico. No implica necesariamente que sólo el 56 por ciento de los trabajadores tienen cobertura. De hecho, puede pasar que un trabajador dado sólo contribuya algunos meses al año y así también acumula derechos de pensión. En otras palabras, el indicador combina tanto a los trabajadores verdaderamente sin cobertura como a los trabajadores con una baja densidad de contribución.

El hecho que los trabajadores de bajos ingresos tengan derecho a una pensión mínima después de 20 años de afiliación también representa un desincentivo a continuar contribuyendo a los fondos de pensiones. Adicionalmente, la baja cobertura puede estar relacionada a un desincentivo a los trabajadores de bajos ingresos de contribuir al Fondo Nacional de Salud (FONASA). Los trabajadores que pueden probar que no tienen suficientes recursos para contribuir a FONASA tienen acceso gratis a la salud pública. Este apoyo es importante para aquellos que realmente tienen necesidad, pero puede prestarse a abuso por parte de trabajadores que deciden no contribuir en ningún fondo social y siguen recibiendo ingresos informales. En contraste, los trabajadores de bajos ingresos afiliados a los fondos de pensiones también deben destinar un 7% de sus salarios a seguros de salud (ver Capítulo V). Esto podría ser otro desincentivo a la afiliación conjunta de los fondos sociales y aumenta el costo del presupuesto de la salud. Otro desincentivo para que los trabajadores de bajos ingresos se afilien es que perciben que el sistema privado de pensiones es arriesgado y caro por la volatilidad de los retornos sobre los activos y los altos costos administrativos (ver Capítulo VI).

La *densidad de contribuciones* (la relación del número de meses de contribuciones efectivas al número de meses afiliados) es relativamente baja, ubicándose en 0,4% de acuerdo con encuestas recientes (también ver Capítulo IV). Alrededor de 20% de los trabajadores han contribuido durante menos de 10% del tiempo en que estuvieron afiliados al fondo de pensión. Sólo el 10% ha contribuido regularmente por lo menos durante 80% de su vida productiva (Gráfico 10).

Gráfico 10. Densidad de las contribuciones¹
Diciembre 2002



1. Número de contribuciones / Número de meses afiliado

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La baja densidad de las contribuciones se debe, en parte, a la relativa importancia de los sectores de agricultura y pesca, que se caracterizan por un fuerte componente estacional y exposición a los shocks de la demanda internacional (Capítulo VII). Esto induce una alta volatilidad en el empleo, que perjudica la estabilidad de las contribuciones.

La baja densidad de las contribuciones reduce las tasas de reposición de los ingresos y aumenta la presión fiscal para financiar las pensiones mínimas. Las estimaciones iniciales basadas en una densidad de contribución de 0,9 implica tasas de reposición de 80-86% para hombres y de 52-57% para mujeres (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2002). Con la actual densidad de contribución de 0,4, las tasas de reposición caerían a alrededor de 40% para los hombres y de 30% para las mujeres. Aún con una densidad de contribución de 0,7 (la actual estimación oficial), la mayoría de los afiliados no podrán acumular suficiente capital en sus cuentas para recibir el equivalente a una pensión mínima. Para aquellos afiliados que tienen 20 años de contribuciones, el presupuesto público tendrá que pagar la diferencia. Para el año 2030, alrededor de 52% del total de los beneficiarios de los fondos de pensiones privados requerirían apoyo adicional para alcanzar una pensión mínima. Casi 2/3 de los beneficiarios en este caso serán mujeres. Asumiendo que la densidad actual de 0,4 no cambiará en el

período proyectado, cerca de 70% de los trabajadores serán elegibles para recibir un complemento a pensión mínima en el 2030 (Cuadro 3). Bajo este supuesto pesimista, los gastos en pensiones mínimas y pensiones asistenciales aumentarán progresivamente a 2,4% del PIB en 2030 y continuarán aumentando de allí en adelante.

Cuadro 3. Gastos en pensiones mínimas en Chile (1999-2037)

	Escenarios para tasa de interés real (r)		
	r=3%	r=4%	r=5%
Valor presente de los gastos de pensión mínima (1999-2037) % de PIB	12,3	10,9	9,5
Número de pensiones mínimas/total de pensiones (%)	57,7	52,0	44,3
Número de pensiones mínimas para hombres/ total de pensiones privadas para hombres (%)	48,5	42,3	34,7
Número de pensiones mínimas para mujeres/ total de pensiones privadas para mujeres (%)	72,0	67,1	59,3

Fuente: Arenas de Mesa (1999).

Para resumir, el sistema de pensiones de capitalización individual en Chile puede no ser inmune al problema de la vejez. Se necesita una cuidadosa evaluación de las interacciones de las políticas a través de áreas específicas de reforma para asegurar la sustentabilidad del sistema. Sin cambios importantes en las condiciones del mercado laboral que mejoren los incentivos empresariales a contratar trabajadores formalmente, una mejor coordinación de las políticas de salud y de pensiones, un mejor funcionamiento del mercado de pensiones y una estructura económica más diversificada, el sistema de pensiones puede terminar causando nuevamente una gran carga en las cuentas fiscales. Se podrían considerar varias medidas para abordar este problema: i) contribuciones obligatorias al fondo de pensiones e incentivos tributarios para los trabajadores independientes; ii) una mayor flexibilidad en los pagos de contribuciones de los trabajadores temporales; iii) desvincular las contribuciones mínimas y los salarios mínimos; iv) aumentar la educación financiera del público y; v) revisar el sistema de penalidades por el no cumplimiento del pago de contribuciones de los empleadores. Si no se materializan estas sinergias en las políticas, el gobierno chileno puede verse obligado a redistribuir y financiar un pilar básico. Solamente aumentar las tasas de contribuciones no proporciona una solución de largo plazo ya que tiende a aumentar el sector informal. Esto está ilustrado por la evidencia de países miembros y no miembros de la OCDE.

La regla de superávit estructural es un paso adelante

En 2000, el gobierno introdujo una nueva regla fiscal, la llamada regla de superávit estructural para el gobierno central. Esta regla pone un límite a los gastos para mantener un superávit estructural del presupuesto de un 1% del PIB (Recuadro 6). La regla le permite al gobierno adoptar políticas fiscales contracíclicas, ya que permite que el balance fiscal esté por debajo del 1% del PIB en tiempos de recesión, pero requiere un superávit superior al 1% durante las fases de expansión de la economía. El superávit estructural es un concepto teórico que representa la cantidad de ingresos y gastos públicos que se lograrían si la economía operara al PIB o tendencial y el precio del cobre se mantuviera en su nivel tendencial de mediano plazo. El superávit estructural trata de identificar correctamente entre los componentes cíclicos y estructurales del presupuesto. El no distinguir entre los dos componentes crea un riesgo que la política fiscal sobre o sub ajuste en reacción a la evolución del presupuesto. El superávit estructural supera este problema.

La introducción de esta regla confirmó e intensificó el compromiso de Chile con la responsabilidad fiscal desde mediados de la década de 1980, como se mencionó con anterioridad. Previamente, las decisiones respecto de la postura fiscal se tomaban cada año sin referirse a un marco cuantitativo o parámetro. El superávit estructural introdujo una orientación de mediano plazo y ayudó a fortalecer la disciplina fiscal y la responsabilidad. Como tal, el superávit estructural “amarró” los beneficios de la credibilidad construidos a fines de la década de 1980 y 1990. Más aún, la adopción del superávit estructural también reflejó el deseo de nivelar los gastos públicos en el contexto de los efectos de los ciclos económicos y de los shocks en los precios del cobre, y como tal lograr condiciones más estables para la implementación de programas sociales y de inversiones de largo plazo (Gráfico 11). Finalmente, la regla de superávit estructural fortaleció el carácter contracíclico del marco de políticas macroeconómicas, ya que la política monetaria también es principalmente contracíclica.

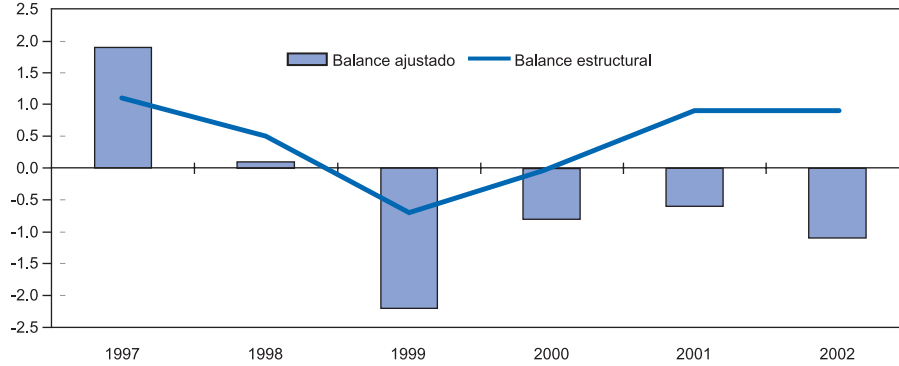
La política de superávit estructural en Chile no califica como regla fiscal en el sentido estricto, ya que no está fijada en la ley. En vez, el gobierno anunció y se auto impuso esta regla para el período 2001-2005. El comportamiento de la política fiscal en un año dado sólo es gobernado por la ley de presupuesto adoptada en el trimestre anterior al año en cuestión. Más aún, no existe un marco legal que establezca sanciones o acciones de políticas en el evento que no se cumpla la meta del superávit estructural. Sin embargo, la regla chilena es algo rígida ya que la meta debe ser lograda cada año sin permitir ajustes a lo largo de varios años.

El gobierno eligió la regla de superávit estructural entre varias reglas fiscales porque su metodología es bien conocida y ampliamente aplicada por la OCDE y el FMI (ver Giorno et al., 1995 y Hagemann, 1999, respectivamente). El enfoque chileno es comparable al de Suiza, aunque los ajustes chilenos a las fluctuaciones en el precio del cobre son únicos. En vez de un presupuesto balanceado, el gobierno tiene como objetivo un superávit de 1% para cubrir futuros compromisos sociales y para abordar las obligaciones contingentes. Estas últimas incluyen los déficit operacionales persistentes del Banco Central¹⁶ y las garantías dadas para asegurar un retorno mínimo a las inversiones en concesiones de obras públicas. En el área social, un ítem importante en el futuro previsible es el número creciente de personas que dependerán de las pensiones estatales de asistencia mínima que no están financiadas con aportes de capitalización individual (como se discutió anteriormente).

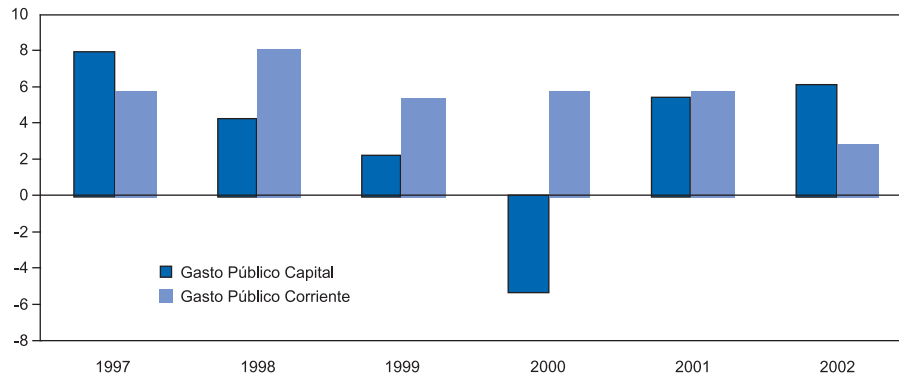
¹⁶ Este déficit está relacionado con los bonos emitidos para recapitalizar los bancos después de la crisis financiera de 1982-84, ver Capítulo III.

Gráfico 11. Balance presupuestario, gastos y deuda pública

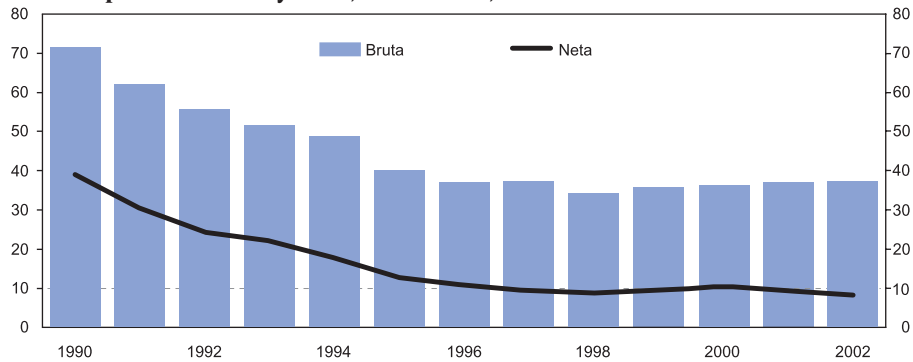
A. Balance estructural y ajustado en % del PIB.



B. Gasto público real, corriente y de capital, variación % anual.



C. Deuda pública bruta y neta, fin de año, en % del PIB.



Fuente: Banco Central de Chile.

Recuadro 6. La regla de superávit estructural en la formulación de la política fiscal

La regla de superávit estructural tiene como objetivo mantener un superávit estructural del gobierno central equivalente a un 1% del PIB en tanto que permite fluctuaciones cíclicas del balance fiscal. La regla limita los gastos, que deben permanecer un 1% del PIB por debajo de los ingresos ajustados cíclicamente. A pesar que los ingresos del gobierno central están sujetos a las fluctuaciones cíclicas, el superávit estructural no permite que estas variaciones se transmitan a los gastos. El superávit estructural se aplica en la elaboración de la Ley de Presupuesto anual en el trimestre anterior al año fiscal. La aplicación puede resumirse con la siguiente fórmula, donde todas las variables se expresan como porcentajes del PIB:

$$E_{t+1} = R_{t+1}^E * (GDP_{t+1}^P / GDP_{t+1}^E)^\epsilon - (PCE_{t+1} - PCT_{t+1}) - NW_{t+1} - 1$$

Donde E_{t+1} son los gastos objetivo para el año $t+1$, R_{t+1}^E representa los ingresos totales esperados para $t+1$; $(GDP_{t+1}^P / GDP_{t+1}^E)$ es la razón entre el PIB potencial proyectado y el PIB esperado en $t+1$ representando la posición cíclica de la economía en $t+1$; $PCE_{t+1} - PCT_{t+1}$ es el componente cíclico asociado con la diferencia entre el precio esperado y el precio tendencial del cobre; NW_{t+1} se refiere al ajuste efectuado para capturar algunos cambios en el valor neto del gobierno¹. El coeficiente ϵ corresponde a la elasticidad de los ingresos al PIB.

Sólo los ingresos y no los gastos se ajustan por los componentes cíclicos, ya que en Chile estos últimos en su mayoría no están sujetos a los ciclos económicos. Se hacen ajustes separados para los recibos del cobre desde CODELCO al gobierno central en el contexto de la brecha entre el precio de exportación y un precio estimado de referencia para el cobre refinado, y la brecha entre producto potencial y producto estimado. El impacto de este último se estima aplicando una elasticidad de ingresos tributarios (ϵ) de 1,05 a la brecha de producción, valor que está en línea con el de otros países. Es probable que cualquier error de estimación de la elasticidad sea relativamente poco importante. Es más importante la estimación del producto potencial, ya que determina el componente cíclico de la producción que puede tener efectos importantes en los ingresos².

Si el PIB tendencial proyectado es más alto que el PIB actual proyectado, los ajustes cíclicos estarán por sobre el 1% lo que permite que los gastos sean mayores a los ingresos, dando como resultado un superávit efectivo menor al 1% del PIB. A la inversa, en una fase de expansión de la economía, el factor de ajuste será menor al 1%, obligando a los gastos a ser menores que los ingresos, dando un superávit efectivo de más de 1% del PIB. El mismo mecanismo se aplica al impacto de las diferencias entre el precio actual y el tendencial del cobre sobre los gastos. A lo largo del ciclo económico, el presupuesto tendrá un superávit efectivo de un 1% del PIB.

Desde 2001, el Ministerio de Hacienda ha llamado a dos paneles de expertos independientes para preparar proyecciones de producto potencial y del precio de referencia del cobre. Estos paneles, de 9 y 17 miembros, respectivamente, representan a la academia y a los sectores financiero y minero. Cada miembro presenta sus estimaciones en forma escrita e independiente, y de éstas se calcula

un promedio simple eliminando los valores extremos. Para el cobre, se debe presentar el precio de referencia para los próximos 10 años. Para el producto potencial, los expertos proporcionan estimaciones de crecimiento para los próximos 5 años de la productividad multi factorial, la formación bruta de capital fijo y el trabajo, lo que se introduce en una función de producción Cobb-Douglas para calcular el producto potencial.

1 Se deducen de los ingresos fiscales los recibos de las privatizaciones y de los flujos relacionados con ventas y compras de activos, mientras se sacan los flujos del Fondo de Estabilización del Cobre (retiros/depósitos durante períodos de bajos/altos precios del cobre). Más aún, se hace un ajuste por el costo del fondo de estabilización del petróleo. En el lado de los gastos, se hace un ajuste para asegurar el tratamiento en base devengada de los bonos de reconocimiento de las pensiones. Los ajustes hechos sólo dan cuenta parcial de los cambios del valor neto del sector público, ya que las cuentas del gobierno son en base caja no en base devengada.

2 Por ejemplo, en 1997 la producción excedió el potencial estimado en 3,2 por ciento y en 1999 la producción estuvo por debajo del potencial en 3,4 por ciento. Aplicando la elasticidad, el componente cíclico proyectado de los ingresos para esos dos años fue de + 0,6 por ciento y -0,7 por ciento del PIB.

Fuentes: Fiess (2002), FMI (2001), Joumard y Giorno (2002), Marcel et al (2001) y Ministerio de Hacienda (varias publicaciones).

Los elementos más importantes del sector público que se dejaron fuera del superávit estructural fueron el Banco Central (con un déficit cuasi fiscal de alrededor de un 1% del PIB), las empresas públicas no financieras (en su mayor parte con balance cero o un pequeño superávit), el sector militar (déficit de alrededor de 0,4%) y las municipalidades (balance cero). La disciplina fiscal de las empresas estatales se ve realizada por una administración basada en el mercado sujeta a los requisitos de información que se aplican a las compañías privadas. Un mal desempeño financiero por parte de estas empresas inmediatamente llamaría la atención. La meta presupuestaria chilena para el balance del gobierno central probablemente es preferible a la de otros países que excluyen la inversión del sector público, ya que a menudo es difícil hacer la distinción entre gasto en inversión y consumo.

Mejorando la regla fiscal

A pesar que la nueva regla fiscal funcionó relativamente bien en 2001 y 2002 (ver Anexo Cuadro A.3), su formulación puede requerir algunos ajustes de gastos si el PIB efectivo se desvía del PIB proyectado. Esto se debe a que en Chile, la meta de balance estructural se mide por la razón de ingresos estructurales menos gastos a PIB efectivo. En el caso de grandes errores de proyección, los ajustes de gastos necesarios pueden ser grandes y disruptivos, e incluso pueden hacer que la política fiscal en vez de ser contracíclica sea procíclica. Esto va en contra del espíritu de la regla, que es proporcionar

continuidad a la política fiscal. Una ventaja de la definición chilena de la meta es que produce credibilidad en el corto plazo ya que la meta se alcanzará casi exactamente todos los años si el gasto es suficientemente flexible.

Si se usara el PIB potencial en vez del actual en el denominador de la razón de la meta presupuestaria, como se hace en la OCDE, el FMI y en Suiza, el gobierno podría mantener el presupuesto inicialmente definido a pesar de los cambios inesperados en el ciclo económico y en los precios del cobre. Este tipo de políticas de metas son más contracíclicas que las usadas por Chile. Sin embargo, en contraste con la regla chilena, pueden producir desequilibrios acumulativos cuando existen errores en la estimación del PIB potencial, resultando en mayores déficit presupuestarios. Bajo este tipo de regla, para evitar la acumulación de déficit muy grande, se podría considerar la introducción de mecanismos correctivos a través de un sistema de compensación inter temporal. Este tipo de mecanismo existe en Suiza, donde si el déficit excede un 0,6% del PIB el gobierno tiene que reducir los gastos para estar por debajo de ese límite dentro de los próximos tres años. Si surge un superávit, este se acumulará en una cuenta especial que se usará para corregir los posibles gastos excesivos del futuro a no ser que el Parlamento decida usarlo para reducir la deuda federal (Joumard y Giorno, 2002).

Equilibrando los ingresos y los gastos bajo la regla de superávit estructural

La regla de superávit estructural tiene un impacto importante en el debate sobre políticas, como lo ilustra la reciente discusión del financiamiento de los planes sociales (AUGE y Chile Solidario, ver Capítulo V) y la pérdida de ingresos tributarios asociados a los acuerdos de libre comercio. Estas dos medidas combinadas requieren de 2.200 millones de dólares de ingresos adicionales para el período de 2004-06, de los cuales el gobierno busca financiar la mitad mientras el resto se obtendrá de reducción de gastos. Para el financiamiento adicional, el gobierno podría elegir entre diferentes alternativas. La privatización, que se contabiliza como un ítem de financiamiento, no era una opción ya que reduciría los activos del sector público. También se desechó un cambio en la regla de superávit estructural ya que esto afectaría negativamente la credibilidad de la política fiscal. En vez, el gobierno decidió aumentar la tasa del IVA en un punto a 19% en octubre de 2003. Se está debatiendo aumentar la tributación del sector minero, pero el gobierno no está considerando esta opción activamente.¹⁷ Usar aumentos impositivos en vez de recortes en los gastos es una opción política sujeta a debate, pero las decisiones han sido oportunas y se ha preservado la responsabilidad fiscal.

¹⁷ Cabe destacar que la mayor parte de las inversiones mineras de compañías extranjeras están bajo contratos de inversión extranjera (DL-600, ver Capítulo III). Este contrato bilateral garantiza a los inversionistas extranjeros la estabilidad del ambiente legal, incluyendo impuestos. En cualquier caso, este aumento tendría sólo un impacto marginal ya que se aplicaría sólo a las inversiones nuevas.

Manteniendo la credibilidad monetaria con un tipo de cambio flotante

Un proceso sostenido de reducción de la inflación

La inflación promedio en Chile cayó de niveles cercanos a 30% a comienzos de la década de 1990 a 3% en el período de 1999 a 2002. La inflación se ha mantenido estable en los últimos años, a pesar de una serie de shocks globales y regionales. El comportamiento de la política monetaria durante la última década se puede dividir en dos períodos diferentes. El primero va de 1990 a 1998 y corresponde a una reducción gradual de la inflación, el uso de una política de banda para el tipo de cambio, un período de grandes inlfujos de capital, que eran esterilizados y grandes superávits fiscales. Desde 1999, el marco monetario se caracteriza por tener un marco formal de metas de inflación, introducción de un régimen cambiario de tipo flotante, una severa reversión de los flujos de capital y el deterioro de las cuentas fiscales (aunque manteniendo un superávit ajustado cíclicamente).¹⁸

El aspecto más llamativo de la gradual reducción de las tasas de inflación a lo largo de la década de 1990 fue la fuerte asociación de las tasas de inflación observadas con las metas esperadas de inflación anunciadas públicamente como parte de la presentación anual del Consejo del Banco Central al Senado. El Gráfico 12 muestra lo cercano de la asociación.

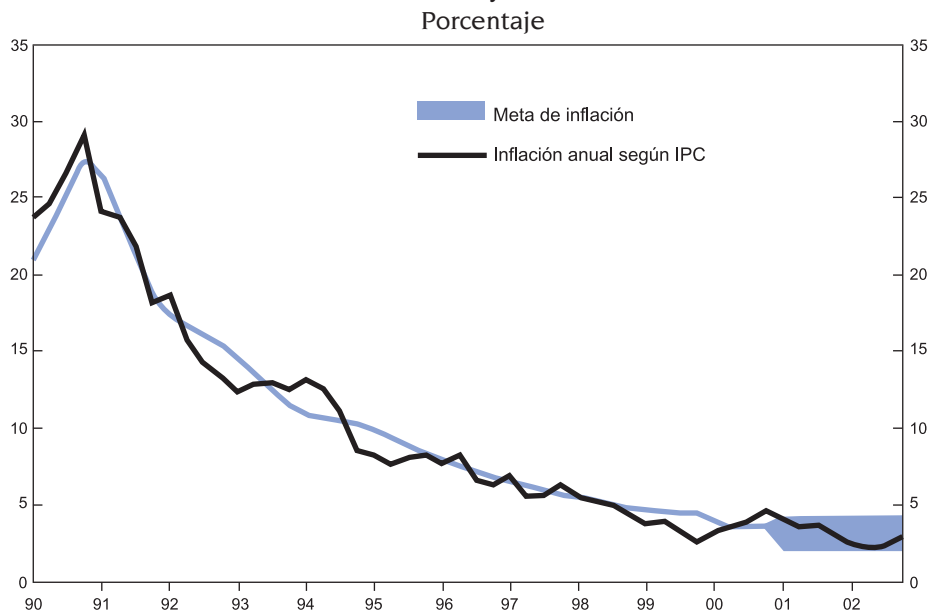
Junto con el aumento en la credibilidad del Banco Central, hubo varios factores que apoyaron este proceso. En primer lugar, la rápida aceleración del crecimiento de la productividad del trabajo en la primera mitad de la década de 1990. Este salto en el crecimiento de la productividad no parece haber sido anticipado y, por lo tanto, no se reflejó en un aumento del crecimiento de los salarios nominales, lo que llevó a una rápida desaceleración en los costos laborales unitarios. El aumento de éstos cayó a una tasa de un dígito tres o cuatro años antes que la correspondiente reducción de la inflación. El crecimiento de la productividad impidió presiones inflacionarias que venían de la alta tasa de utilización de la capacidad y una baja tasa promedio de desempleo durante el período. En segundo lugar, la apreciación del tipo de cambio real, particularmente en el período de 1995 a 1997 también redujo las presiones de costos, permitiendo la mantención de bajos niveles de inflación. Finalmente, quizás el factor más importante es la *credibilidad* de las metas de inflación, que ayudaron a coordinar las expectativas (ver García, 2003). Dada la amplia indexación de los salarios, el proceso de reducción de la inflación necesitaba ser continuo para poder disminuir las expectativas inflacionarias de manera estable. Esto explica porqué el Banco Central adoptó una estrategia de disminución gradual de la inflación en vez de una más agresiva.

¹⁸ Ver García (2003).

Enfrentando los shocks externos

Después de las crisis asiática y rusa (1997 y 1998), se asumió que el deterioro del ambiente externo para los mercados emergentes sería de corta duración. Sin embargo, los hechos se desarrollaron en forma distinta. El crecimiento del PIB mundial mejoró en 1999-2000, pero la recuperación se estancó rápidamente. La producción industrial comenzó una segunda contracción fuerte, lo que mantuvo muy bajos los precios de los productos primarios (Gráfico 13). Los términos de intercambio de Chile se deterioraron fuertemente. Esto fue empujado por la falta de recuperación del precio del cobre, que permaneció cerca de sus niveles históricamente más bajos, en 1998 y 1999. Posteriormente, el comercio mundial también comenzó a desacelerarse rápidamente en 2000 y 2001, conjuntamente con un aumento adverso en el precio del petróleo en 2000.

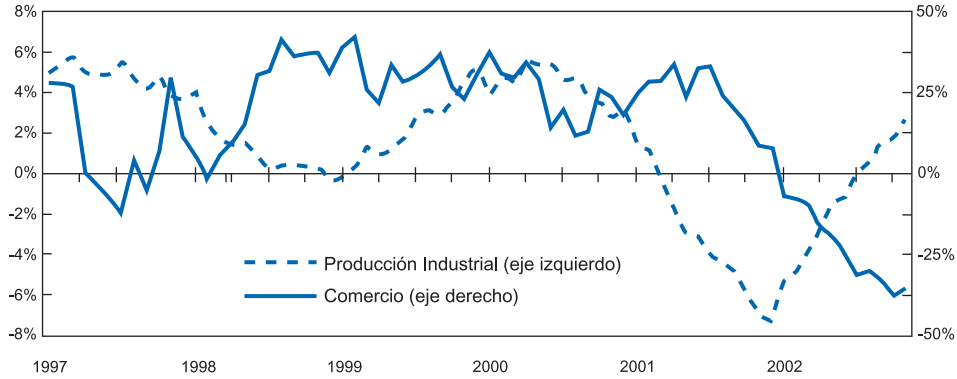
Gráfico 12. Inflación y metas de inflación



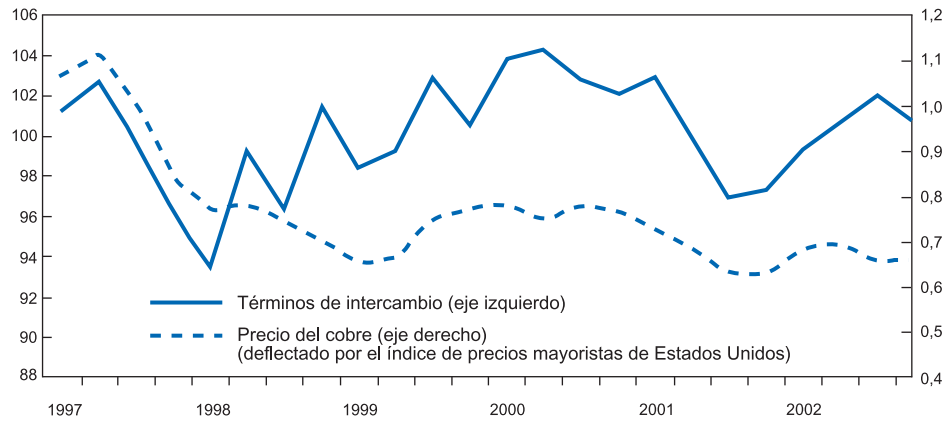
Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico 13. Demanda mundial y términos de intercambio

A. Comercio mundial y producción industrial, cambio anual en porcentaje



B. Términos de intercambio y el precio real del cobre



Fuente: Banco Central de Chile y FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

Desde 1997 a 2002, los flujos de capitales a los mercados emergentes disminuyeron en más de 50 por ciento. La contracción de los flujos hacia América Latina fue particularmente grande. La volatilidad promedio de los mercados financieros también se mantuvo alta. Los spreads de los bonos soberanos aumentaron sustancialmente y fueron acentuados por fuertes saltos debidos a la turbulencia en Argentina en 2001 y Brasil en 2002. La incertidumbre en el ambiente internacional de negocios también aumentó debido a los escándalos contables durante 2002 y la situación geopolítica en 2002-2003. Un aspecto positivo de esta compleja situación fue la expansividad global de las condiciones monetarias, particularmente debido a la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que bajó las tasas de interés e impidió un ajuste más abrupto y drástico en los precios de los activos.

En Chile, desde 1999 en adelante, la brecha entre la producción observada y las expectativas fue dramática. En vez de presenciar una recuperación rápida, la economía doméstica ha sufrido de un período de lento crecimiento y alto desempleo. El auge crediticio del período 1990-1998, tanto en términos de la deuda externa corporativa como del crédito de consumo interno, fue seguido por un período de reducción y consolidación. Los créditos de consumo siguieron estancados hasta mediados de 2002 y el crédito corporativo total ha aumentado a un paso más moderado desde 1998, cambiando de créditos bancarios hacia emisiones de bonos corporativos.

El proceso de ajuste y la coordinación de las políticas macroeconómicas

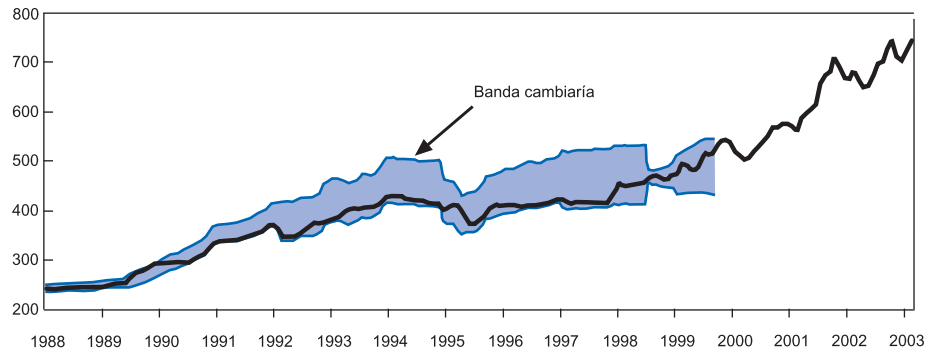
Enfrentado al shock de los términos de intercambio y la reversión de los flujos de capital en 1998, el Banco Central primero trató de defender la paridad cambiaria estrechando la banda cambiaria y aumentando la tasa de interés hasta llegar a 30%. Pero esta política fue costosa y rápidamente llegó a su límite. El abandono *de jure* de la banda cambiaria en septiembre de 1999 fue precedido por una movida *de facto* a una tasa flotante (Gráfico 14). La exitosa transición a un tipo de cambio flotante contribuyó a consolidar la reputación anti inflacionaria del Banco Central y la credibilidad de su marco de políticas. El Banco Central mantuvo su prerrogativa de intervenir en “circunstancias excepcionales”, requiriendo un anuncio público del paquete de intervención. Esta posibilidad se usó en dos oportunidades, durante el tercer trimestre de 2001, para acomodar las presiones surgidas de la cesación de pagos de Argentina y, en el último trimestre de 2002, debido a las turbulencias en Brasil. Estas intervenciones (esterilizadas) impidieron cambios extremos en el tipo de cambio y minimizaron los movimientos disruptivos en los mercados financieros.¹⁹

Dado el relativamente alto endeudamiento externo privado (sobre 50% del PIB), el sector privado reaccionó a estas nuevas condiciones de políticas en tres direcciones. En primer lugar, una fuerte (8% del PIB) y bastante durable reducción en el déficit de cuenta corriente que ocurrió entre finales de 1998 y finales de 1999. Sin embargo, las necesidades totales de financiamiento han permanecido relativamente altas debido a las amortizaciones. En segundo lugar, la relativa escasez de flujos de capital y el término de la banda cambiaria llevaron a un aumento de la demanda por instrumentos de cobertura de riesgo. En los últimos años esto se ha acomodado con una posición neta negativa del sector financiero. La profundización de estos mercados ha estado acompañada de un aumento en el volumen del mercado interbancario de dólares. Finalmente, el sector corporativo ha ingresado al mercado doméstico de bonos indexados a la inflación, sustituyendo las fuentes externas de financiamiento con la emisión de bonos domésticos indexados a la inflación (indexados a la UF) (Gráfico 15).

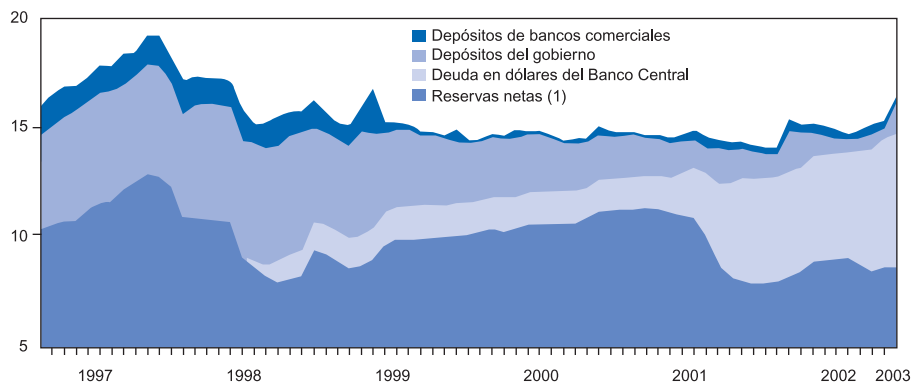
¹⁹ Ver Banco Central de Chile, *Informe de Política Monetaria*, enero 2003.

Gráfico 14. Mercado de divisas

A. Tipo de cambio nominal.



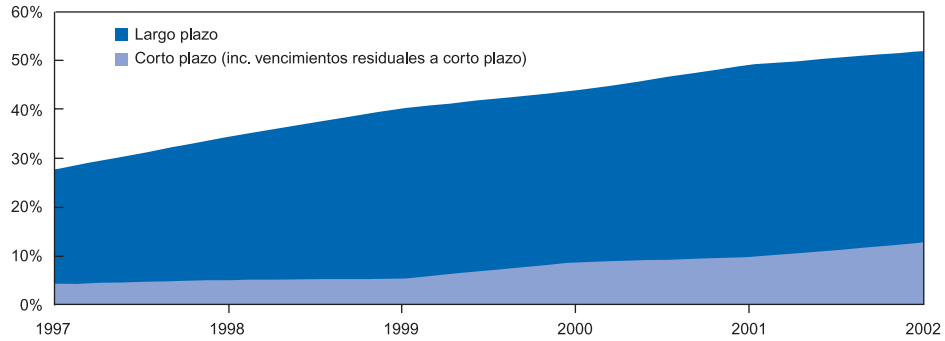
B. Composición de las reservas de divisas, miles de millones de US\$



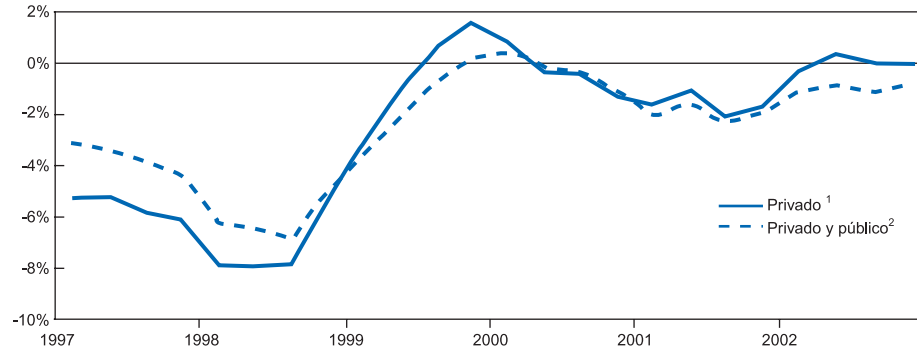
1 Excluye deuda del Banco Central indexada al dólar de EE.UU., bancos y depósitos del gobierno.
Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico 15. Mercados financieros domésticos y necesidades de financiamiento

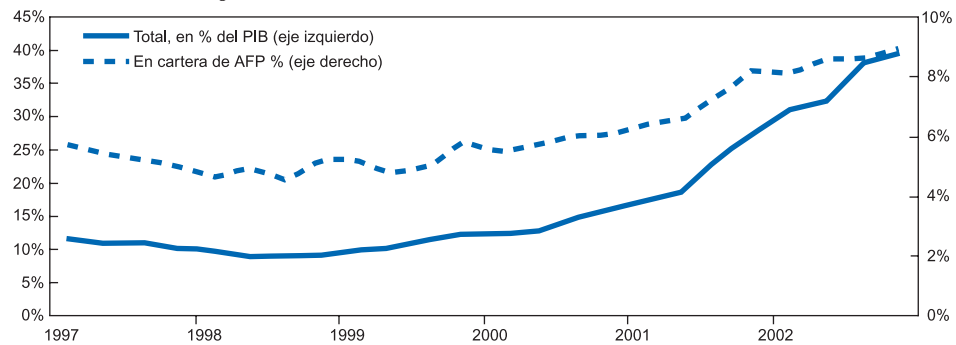
A. Deuda externa privada, como % del PIB



B. Préstamos netos, % del PIB



C. Saldo de bonos corporativos



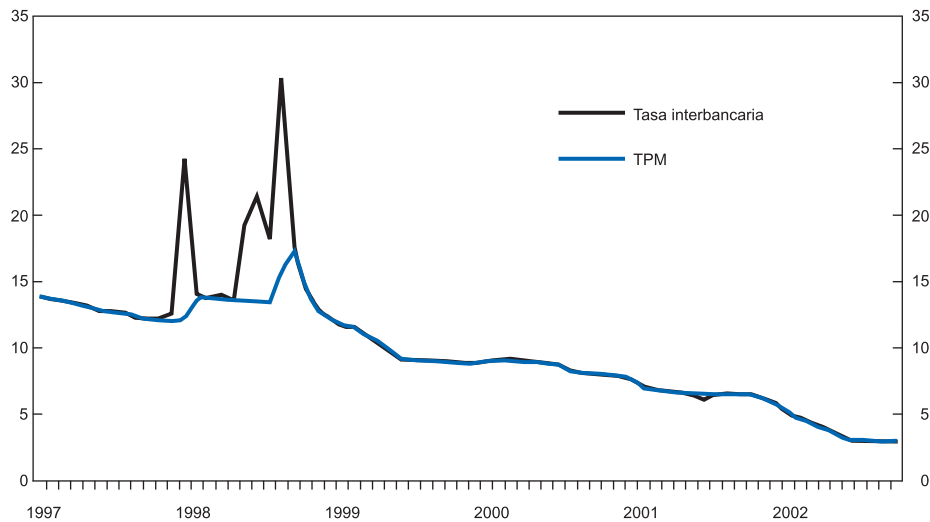
1. Déficit en la cuenta corriente menos déficit del sector público (incluyendo FEC)

2. Déficit en la cuenta corriente

Fuente: Banco Central de Chile y Dirección de Presupuestos

Para acomodar estos eventos, el Banco Central se ha movido hacia una política monetaria expansiva prolongada. La Tasa de Política Monetaria (TPM) y las tasas interbancarias se redujeron desde cerca de 9% (en términos nominales) en 1999 a 2,75% a mediados de 2003 (Cuadro 16). Esto se ha reflejado gradualmente en una mejora de las condiciones crediticias al sector privado.²⁰ En distintos grados, las tasas de interés de los préstamos de consumo y corporativos han disminuido, así como también las tasas hipotecarias. El saldo total de créditos (incluyendo créditos bancarios y bonos corporativos) ha aumentado en forma estable, con una recuperación reciente más pronunciada en los préstamos de consumo.

Gráfico 16. Tasa de política monetaria (TPM) y tasas interbancarias
porcentaje



Fuente: Banco Central de Chile

²⁰ Para una discusión sobre el traspaso de las tasas de política a la tasa de interés bancaria minorista en Chile, ver Espinosa y Rebucci (2003).

En conjunto, estos desarrollos macroeconómicos han llevado a un gran cambio en las características estructurales de la economía chilena. Entre la segunda mitad de 1998 y fines de 2002, el tipo de cambio real se depreció entre 30 y 40%, de los cuales una parte importante corresponde a fundamentos tales como los términos de intercambio. Las menores tasas de acumulación de capital y un crecimiento más bajo de la productividad total de los factores han hecho caer el crecimiento del PIB tendencial de 6-7% a cerca de 4% anual. Los márgenes del comercio minorista han permanecido estables y a niveles más bajos que en 1997, un hecho que no se puede atribuir totalmente a factores cíclicos y que contribuyó a una baja transmisión de la depreciación de la moneda a la inflación.

A pesar de los grandes movimientos en los precios relativos, la inflación observada ha promediado 3,3% anual entre septiembre y marzo de 2003, muy cercana al centro del rango meta de 2 a 4%. Aún más importante, las diferentes medidas de expectativas inflacionarias, basadas en encuestas y precios de mercado, han permanecido cercanas al 3%, incluso para horizontes prolongados (5 años). Estos desarrollos permitieron al Banco Central, a partir de 2001, apoyar progresivamente la desindexación a unidades de Fomento (UF) de los contratos financieros y transacciones.

En última instancia el éxito de la reducción de inflación puede ser atribuido a la eficiente coordinación de políticas macroeconómicas, con un aumento en la credibilidad y una reducción de la deuda pública consolidada. Los bajos niveles de deuda pública han mantenido los spreads soberanos bajos, en un rango de 100-200 puntos base sobre los papeles del Tesoro de Estados Unidos (US T-Bills). Esto ayudó a mantener la fuerte reducción en la tasa de política monetaria desde 2002, como se destacó anteriormente.

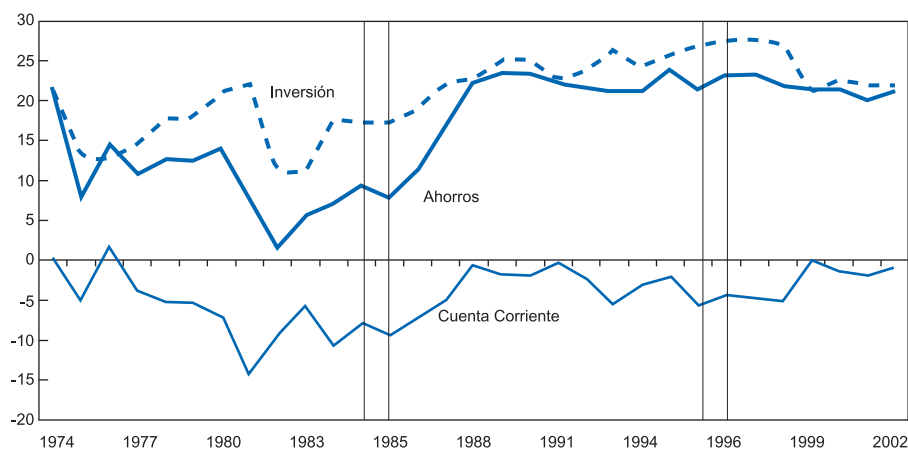
Esta coordinación entre políticas fiscales y monetarias está detrás de la mezcla contra cíclica de políticas macroeconómicas en los últimos años en Chile. Hoy en día tiene una sólida base institucional en el acabado marco de metas de inflación implementado por el Banco Central y en la regla de superávit estructural para la política fiscal. Este es quizás el activo más importante del gobierno para la conducción futura de la política económica. En este sentido, las instituciones fiscales y monetarias no sólo muestran cómo se conduce la política macroeconómica hoy en día, sino aún más importante, se han convertido en la piedra angular de la construcción futura de las políticas y en una referencia crucial para los mercados internacionales.

III. Profundizando la intermediación financiera y la integración

Necesidad estructural de financiamiento externo

Los mercados financieros bien regulados y dinámicos son un componente necesario de una estrategia de crecimiento de largo plazo. El progreso de Chile en esta área es extraordinario, pero se necesitan acciones de políticas adicionales para profundizar los mercados de capitales y atraer nuevas formas de inversión extranjera. Después de un pronunciado aumento en la década de 1980, el ahorro nacional ha permanecido estable en alrededor de 20% del PIB (Gráfico 17). Esto implica que una parte significativa de las nuevas inversiones se tiene que financiar a través del ahorro externo.

Gráfico 17. Balance de ahorro inversión en Chile
En porcentaje del PIB



NB: Las líneas verticales indican cambios en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Fuente: Banco Central de Chile y OCDE

En este contexto, durante la última década Chile adoptó un enfoque específico para favorecer la inversión de largo plazo a la vez que restringir los flujos de corto plazo. Este enfoque puede haber facilitado la administración macroeconómica durante períodos de flujos de capital grandes y volátiles. Con la consolidación del marco macroeconómico y un régimen flexible de tipo de cambio, las razones para mantener las restricciones a las cuentas de capital se hacen menos obvias.²¹ El gobierno en la actualidad se está concentrando en desarrollar instrumentos financieros y profundizar la liquidez de los mercados. Bajo la Agenda Pro Crecimiento, una nueva ley se focaliza en el desarrollo de los mercados de capitales y, particularmente, en el de capital de riesgo. Este cambio se apoya en el considerable mercado privado de pensiones (cerca de 60% del PIB,) que se ha convertido en la fuente dominante de financiamiento doméstico de largo plazo.

Construyendo sobre una base institucional sólida

La liberalización de la cuenta de capital y del mercado financiero interno durante la década de 1970 llevó a una aceleración de la acumulación de deuda externa, cuando aún no existían sólidas regulaciones prudenciales o una fuerte autoridad supervisora. Después de la crisis de deuda mexicana de 1982, la gran salida de capitales de la región llevó al colapso de los bancos chilenos en 1983. El Banco Central intervino para apoyar a varios bancos privados.²² Durante la crisis, los pagos de deuda externa fueron suspendidos por 90 días. Las limitaciones al endeudamiento externo fueron muy fuertes hasta 1985.

Las medidas para abordar la crisis bancaria a comienzos de la década de 1980 contribuyeron a la consolidación de mercados financieros efectivos y a un aumento de la conciencia de la necesidad de reducir la exposición a los shocks externos. Después de la crisis, el gobierno reanudó su estricta disciplina fiscal e implementó dos importantes reformas institucionales. La primera fue la autonomía del Banco Central, un proceso que se completó en 1989. La segunda fue una significativa reforma de la Ley General de Bancos en 1986-87, que llevó a un mejoramiento del marco regulatorio (ver Recuadro 7)

²¹ En efecto, el gobierno ha eliminado todos los controles de flujos de corto plazo. En el contexto del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, Chile accedió a que en el futuro estos controles sólo pueden usarse temporalmente y de una manera muy selectiva.

²² Entre 1982 y 1985, el gobierno rescató a 21 instituciones financieras. Estas incluyeron al *Banco de Santiago* y al *Banco de Chile* (35% de la totalidad de la cartera de préstamos). De este grupo, 14 bancos se liquidaron y el resto fueron rehabilitados o privatizados. EL proceso de rehabilitación de los bancos se llevó a cabo reemplazando la cartera vencida con la emisión de deuda de largo plazo que compró el Banco Central.

Recuadro 7. Reformas bancarias y supervisión

La Ley Bancaria

Los cambios de la Ley General de Bancos incluyeron un aumento a los requisitos de reservas de los bancos, con la obligación de que los depósitos en cuentas corrientes y depósitos a la vista que excedan 2,5 veces el capital del banco deben ser en efectivo o en activos líquidos del Banco Central. Se impuso a los bancos una relación máxima deuda-capital de 20 a 1. Se introdujo una garantía explícita sobre los depósitos individuales, cubriendo el 100% de los depósitos de corto plazo y hasta un 90% de los depósitos de largo plazo con un límite de 120 UF. Además, el poder del Banco Central para establecer los requisitos de encaje se limitó a 40% para las obligaciones de corto plazo y hasta 20% para los depósitos de largo plazo y otras obligaciones. La nueva Ley General de Bancos reguló más estrictamente la compra de nuevas empresas por parte de los bancos e instituciones financieras (especialmente aquellas sin relación con el sector financiero). También se introdujeron medidas que le otorgan mayor responsabilidad a los bancos y mayores requisitos de información, con el mandato a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) de publicar tres veces al año toda la información sobre el estado de las instituciones financieras.

En 1997 se levantaron algunas de estas restricciones, permitiendo una liberalización progresiva. Las restricciones anteriores sobre nuevos negocios fueron eliminadas para promover la eficiencia a través de economías de extensión y de escala, apertura de nuevos bancos, acceso a factoring, securitización y corretaje de seguros, con la excepción del seguro social. La relación deuda-capital se bajó a 8% para ciertos activos tales como préstamos, deudas hipotecarias, etc., de acuerdo a los estándares de requisitos de capital fijados en el Acuerdo de Basilea. Finalmente, los procedimientos para adquirir licencias bancarias también se hicieron más transparentes y objetivos (artículo 28), un paso importante para aumentar la eficiencia a través de la competencia y para reducir los riesgos de la corrupción. Desde 1997, la SBIF también estableció una clasificación explícita de administración y solvencia a través de inspecciones de los activos, obligaciones y solvencia bancaria.

Supervisión bancaria

La SBIF lleva a cabo evaluaciones externas e *in situ*. La SBIF debe publicar mensualmente todos los datos relevantes sobre todas las instituciones financieras y el balance completo de cada institución al final de cada año. La ley fija tres regulaciones preventivas que son requeridas por la SBIF: control de calidad de los activos, control de liquidez y control de solvencia. El control de calidad de los activos consiste en supervisar la correcta clasificación de riesgo de los activos de acuerdo a criterios generales proporcionados por la SBIF. El segundo control está relacionado a los requisitos mínimos de liquidez y se concentra en la relación de las reservas a los depósitos más capital y en los requisitos de reservas. El control de la solvencia aborda los riesgos de solvencia y controla los requisitos mínimos

de capital para operar bancos. Si una institución no pasa alguna de estas pruebas, la SBIF puede tomar acciones preventivas tales como exigir la capitalización (aumento en el capital pagado o capitalización a través del sistema financiero), acuerdos forzosos entre bancos y deudores y la liquidación obligatoria. Más recientemente, la Superintendencia ha comenzado a supervisar y aumentar la disciplina del mercado. Por ejemplo, una empresa que quiere adquirir más del 10% del capital de un banco tiene que probar que tiene los recursos disponibles en términos de patrimonio neto. La Superintendencia también exige la responsabilidad de los administradores y directores de bancos ya que ellos tienen que aprobar los préstamos.

Después de 1997 se introdujeron algunas revisiones a la Ley General de Bancos.²³ Mirando hacia atrás, las reformas de las décadas de 1980 y 1990 han sido exitosas en la creación de condiciones para un sector financiero sólido y dinámico. La eficiencia del sector ha aumentado²⁴ y los bancos chilenos muestran una posición comparativamente sólida con una relación de suficiencia de capital promedio cercana a 13% y préstamos no rentables bajo el 2% para el período de 1988-2002 (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Indicadores seleccionados del sistema bancario chileno
(Dic. 1998 - Dic. 2002)**

	Dic. 1998	Dic. 1999	Dic. 2000	Dic. 2001	Dic. 2002
Capital/Activos ponderados por riesgo	12,48	13,53	13,34	12,73	14,01
Provisión para pérdidas por préstamos/ total de préstamos	1,91	2,55	2,52	2,37	2,34
Préstamos vencidos /préstamos totales	1,45	1,67	1,73	1,62	1,82
Ingreso después de impuestos/ activos ajustados	0,90	0,73	1,00	1,32	1,13

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (www.sbif.cl)

²³ Estas se refieren a los artículos 35bis, 51 y 66, introduciendo cambios a las reglas para las fusiones, compras y estructuras de capital en el sector bancario

²⁴ Ver Budnevich, Franken y Paredes (2001).

Relativamente buena protección de los derechos de los acreedores

Una importante característica institucional que ha permitido que Chile consolide y desarrolle sus mercados financieros es la protección a los derechos de los acreedores, particularmente en el área de procedimientos de quiebras. Mientras la falta de una legislación efectiva en esta área limita la intermediación financiera y aumenta el costo de los créditos en otros países de la región,²⁵ en Chile la ley de quiebras facilita un acuerdo entre los derechos del acreedor y la protección del deudor. Esto se basa en la tradición legal francesa y el enfoque anglo-sajón de empresa privada.

De acuerdo a un estudio de La Porta (1998), en una comparación a nivel mundial el marco legal chileno proporciona una fuerte protección a los accionistas y acreedores junto a derechos de propiedad bien definidos y exigibilidad de los contratos (ver Recuadro 8). Así todo, hay espacio para mejoras. Los procedimientos de quiebra todavía son lentos (duran hasta tres años) y obstaculizados por procedimientos burocráticos. La segunda Reforma del Mercado de Capitales (ver más abajo) se concentra precisamente en mejorar los plazos de término, reducir los costos legales y proporcionar una definición mejor de las prioridades entre los diversos acreedores.

Recuadro 8. Legislación de quiebras en Chile

La ley chilena de quiebras fue revisada en 1982 después de la gran crisis bancaria y un experimento fallido con un régimen más favorable a los deudores. La actual legislación proporciona una fuerte protección a los acreedores con mecanismos de salvaguarda para los deudores. Los derechos de los acreedores se benefician de disposiciones que facilitan las demandas sobre compañías en problemas. Los procedimientos de quiebra son fáciles de iniciar y en muchos casos necesitan sólo una obligación comercial atrasada. Una vez iniciado, el proceso es predecible y los acreedores tienen una fuerte protección para sus demandas.

Los mecanismos de salvaguarda para los deudores son explícitos, a pesar de ser más débiles que los derechos de los acreedores. La liquidación no es inmediata ni es inevitable. Los procedimientos de quiebra permiten una reestructuración en vez de liquidación que puede ser pactada entre el deudor y los acreedores, asegurando la continuidad de la empresa y una posible rehabilitación. La posibilidad de que una minoría de los acreedores veten la reestructuración de la liquidación es limitada. Una mayoría calificada de los acreedores pueden forzar las decisiones sobre los intereses de la minoría sólo bajo los mecanismos de protección de los deudores.

²⁵ Para una discusión del impacto negativo de la falta de protección de los derechos de los acreedores en el desarrollo del mercado crediticio en Brasil, ver OCDE (2001b). Leaky *et al.* (2001) analizan el nexo entre desarrollo financiero y variables del marco financiero tales como protección a los inversionistas y acreedores en los países de la OCDE. La Porta *et al.* (1998) comparan la efectividad de distintas tradiciones legales sobre protección y fiscalización de los derechos de los acreedores.

El sector bancario se ha ido consolidando y aumentando la intermediación financiera

Como resultado de las reformas mencionadas, el sector bancario en Chile ha alcanzado un nivel de intermediación que prácticamente duplica al de los países vecinos, aunque es aún muy inferior al de los países de la OCDE. El crédito interno en Chile, proporcionado por el sector bancario al sector privado, también mostró una clara tendencia positiva en la segunda mitad de la década de 1990 (Cuadro 5).

Cuadro 5. Intermediación financiera en Chile y países seleccionados
Porcentaje del PIB

	Crédito interno						Crédito interno al sector privado					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sistema monetario												
Chile	58,2	61,8	66,1	69,2	73,0	71,5	55,1	57,2	61,4	62,8	65,5	63,8
Argentina	30,0	31,9	34,7	33,7	36,6	62,3	21,6	23,6	24,1	23,2	20,2	15,1
Brasil	43,4	55,6	51,2	45,5	54,8	60,4	29,2	32,5	31,0	28,7	28,8	29,2
México	30,2	26,6	23,0	19,4	18,7	21,0	17,7	17,4	14,5	11,4	9,6	10,4
Polonia	34,1	35,1	37,6	34,1	36,3	36,0	22,7	24,5	27,6	27,8	28,4	28,8
República de Corea	69,4	79,0	85,4	91,9	99,0	108,2	68,2	75,0	82,2	89,8	96,6	106,9
España	104,3	107,8	114,7	119,1	125,0	129,6	79,8	87,0	91,9	101,1	105,6	111,1
Sistema bancario												
Chile	60,2	63,8	67,0	69,8	73,4	71,7	57,3	59,2	62,3	63,5	65,9	64,1
Argentina	30,4	32,5	35,5	34,5	37,2	62,8	21,9	24,2	24,9	23,9	20,8	15,3
Brasil	45,9	58,2	54,0	49,5	58,4	64,8	33,1	36,1	35,9	34,7	34,2	35,4
México	39,9	35,2	30,2	26,7	24,5	26,6	20,1	19,4	16,3	13,0	11,4	12,6

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

Después de la crisis de 1982-84, varios bancos fueron rescatados o liquidados y aquellos que continuaron operando contrajeron grandes deudas con el gobierno de Chile, a través del Banco Central (por medio de una ley especial de "Subordinada Especial"). Hacia fines de la década de 1980, gradualmente se renovó la confianza en el sistema financiero. Los cambios en el número de entidades financieras y el monto de sus activos se debían principalmente a las fusiones y adquisiciones de bancos privados. Es interesante destacar que el banco estatal BancoEstado ha mantenido una posición relevante en el mercado, compitiendo a la par con las instituciones privadas. BancoEstado también es una fuente de capital de riesgo y un proveedor de créditos a empresas en regiones menos favorecidas. Con la fusión de bancos y la transformación de la última financiera independiente en un banco pequeño especializado en créditos de consumo, el número total de empresas bancarias y financieras cayó de 40 en 1990 a 26 en 2002 (ver Cuadro 6).

Dos grandes fusiones bancarias en 2002 (Banco de Chile con Banco Edwards; Banco Santiago con Banco Santander) han causado algunas preocupaciones sobre posibles prácticas anti competitivas (ver Capítulo VI) y riesgos sistémicos. La primera de ellas ha sido abordada, por lo menos en parte, liberalizando los requisitos para la apertura de nuevos bancos; además, las reformas introducidas en la ley de bancos de 1997, buscan asegurar la competencia y reducir la discrecionalidad oficial para abrir nuevos bancos. Sin embargo, las autoridades están nuevamente reconsiderando el uso de poder discrecional en esta área debido a los recientes escándalos en el sector financiero. En particular, se podría aplicar un criterio de 'calidad moral'. Respecto del riesgo sistémico en el sector bancario, las autoridades han estudiado reformas a la estructura de la red de seguridad e introducirán un nuevo sistema de pagos brutos en tiempo real en 2004. Los bancos recientemente fusionados también tienen ventajas en la diversificación de la cartera de riesgo y el sector bancario en general continúa mejorando sus estrategias y prácticas de administración de riesgo.

El Cuadro 7 proporciona una comparación de los diferenciales de las tasas de interés (entre tasas promedio de préstamo y tasas promedio de depósito) para un grupo seleccionado de países. Los diferenciales, que son representativos de la eficiencia, son extraordinariamente estables y bajos en Chile, incluso comparado con países de la OCDE y particularmente bajos comparado con Brasil.

¿Por qué los bancos no le otorgan créditos de largo plazo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs)?

El marco institucional PYMEs sólido y los fundamentos macroeconómicos se reflejan en las bajas tasas de interés domésticas, pero la intermediación financiera aún tiene que mejorar. Un área importante donde se necesita progreso es el financiamiento de las PYMEs. Las empresas grandes en Chile pueden fácilmente aprovechar los mercados internos e internacionales, pero es difícil obtener financiamiento de largo plazo para las PYMEs

El problema no es específico a la economía chilena. Aún en países desarrollados prestarle a las PYMEs es arriesgado y requiere de mucha información.²⁶ En el caso de las PYMEs, es probable que los costos de transacción en relación al monto del préstamo sean mayores. Los riesgos, generalmente también, son mayores por la falta de experiencia gerencial o la dificultad para evaluarla (asimetrías de la información). Las PYMEs también tienden a tener relativamente pocos activos tangibles que pueden ser usados como garantía. Por lo tanto típicamente, las primas de riesgo tienden a ser mucho más altas y las decisiones de crédito más difíciles que para las empresas más grandes.

²⁶ Ver por ejemplo, OCDE (1999b).

Cuadro 6. Estructura del sector bancario en Chile

	Número		Activos (en %)	Depósitos (en %)
	fin-1990	fin-2002	fin-2002	Fin-2002
Bancos privados, de los cuales	14	15	76	75
propiedad doméstica		9	40	40
propiedad extranjera		6	36	34
Banco estatal (BancoEstado)	1	1	15	16
Sucursales de bancos extranjeros	21	9	9	9
Compañías financieras	4	1	0	1
Total	40	26	100	100

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (www.sbif.cl)

Cuadro 7. Diferenciales de tasas de interés en países seleccionados (1990-2002)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002
Relaciones (tasa de préstamo / tasa de depósito)						
Chile	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,9
Argentina	..	1,2	1,3	1,4	1,3	1,7
Brasil	..	..	3,2	3,1	3,3	3,2
México	..	1,5	1,7	2,7	2,9	2,9
Rep. de Corea	1,1	1,0	1,1	1,2	1,1	1,3
Australia	1,3	1,9	1,8	2,1	2,1	2,5
Canadá	1,1	1,2	1,4	1,3	1,3	1,5
España	1,7	1,3	1,5	2,1	1,8	1,7
Italia	2,1	1,8	2,0	3,5	3,4	3,3
Francia	2,2	1,8	1,8	2,4	2,5	2,3
Alemania	1,8	2,6	3,4	3,6	2,8	2,8
Reino Unido	1,2	1,5	1,8	..	..	..
Tasa de préstamo menos tasa de depósito						
Chile	8,2	5,2	3,7	4,1	5,6	5,7
Argentina	..	2,0	2,3	3,0	2,8	11,6
Brasil	..	..	53,8	54,4	39,6	39,8
México	..	7,1	9,9	16,3	12,0	9,1
Rep. de Corea	1,3	0,0	1,1	1,5	0,6	1,9
Australia	4,3	4,5	4,2	4,0	4,7	4,9
Canadá	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	2,0
España	6,3	2,3	2,1	2,1	2,2	2,1
Italia	7,3	5,0	4,9	4,0	4,4	4,6
Francia	5,5	3,4	2,8	3,7	4,1	4,0
Alemania	4,4	7,0	6,4	6,4	6,2	6,5
Reino Unido	2,4	1,8	3,0	..	..	..

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

Por añadidura, el sector bancario maximiza la eficiencia logrando grandes economías de extensión y de escala, con una creciente deslocalización y centralización de las decisiones crediticias.²⁷ La competencia con bancos extranjeros y el uso más intensivo de tecnologías de información apoyan esta tendencia. Por otro lado, la información acerca de los negocios más rentables no se recoge a nivel local. En cierto sentido los avances tecnológicos pueden actuar en contra del mejor aprovechamiento del capital social existente. Para abordar estas asimetrías de información muchos países de la OCDE han promovido el desarrollo de bancos especializados. En Chile, algunos bancos apuntan hacia las PYMEs (por ejemplo, el Banco del Desarrollo),²⁸ pero la transmisión de sus créditos es típicamente mucho más baja que para las grandes empresas.

Un banco puede repartir riesgos sobre un gran número de operaciones crediticias. Esta condición se cumple para los créditos de consumo, para los cuales los métodos de calificación de crédito están bien desarrollados y los riesgos se pueden minimizar estadísticamente. Sin embargo, este enfoque no favorece los préstamos habitualmente a las PYMEs cuando la densidad de empresas es baja y, por lo tanto, los créditos bancarios son pocos y costosos. Este círculo vicioso es difícil de romper. En Chile, los créditos de consumo habitualmente son más fáciles y baratos que los créditos empresariales. Por ejemplo, en 2003 se podían obtener créditos de consumo entre 200 y 500 UF con un vencimiento mayor a 90 días a tasas de alrededor de 14%, mientras las líneas de crédito para empresas bajo las mismas condiciones eran cercanas al 19%. De acuerdo a entrevistas en terreno de la OCDE, los pequeños empresarios típicamente superan las limitaciones crediticias usando créditos de consumo.

La falta de créditos para las PYMEs no sólo limita la inversión sino también obstaculiza sus operaciones a través del financiamiento del capital de trabajo. Este segmento del mercado de créditos es particularmente crítico para las pequeñas empresas en épocas de desaceleración económica, cuando los proveedores quieren acortar los plazos de pago y los clientes quieren alargarlos. Un apretón severo del capital de trabajo de las pequeñas empresas puede empeorar el ciclo económico.

²⁷ Basado en el trabajo de terreno de la OCDE, se encontró que en Chile la mayoría de las decisiones crediticias son centralizadas. Los bancos y sucursales extranjeras proceden de una manera similar, donde las decisiones de crédito por sobre una cierta cantidad (típicamente US\$ 5 millones) se toman en el extranjero.

²⁸ El Fondo de Garantía del Pequeño Empresario (FOGAPE) apoya estas actividades crediticias. En 2002 este Fondo remató 230 millones de dólares entre 16 entidades bancarias. A través de este mecanismo se registraron cerca de 28.000 operaciones de crédito con un plazo de vencimiento de tres a seis años.

El techo de las tasas de interés para los préstamos bancarios puede limitar el desarrollo del crédito a las PYME. En Chile no se permiten las tasas crediticias por sobre el 50% de las tasas crediticias promedio en el mercado, y este límite se revisa todos los meses.²⁹ Existe una regulación similar en otros países, incluyendo los de la OCDE, relacionada al llamado interés de 'usura', una tasa en exceso del estándar común de lo que es aceptable en una comunidad.³⁰ Si bien este límite descansa en razones éticas o de otro tipo, su fundamento económico no es obvio. Más aún, reduce el acceso de los pequeños empresarios al crédito. Cuando ciertos proyectos de negocios tienen un alto riesgo, es normal que las operaciones de crédito también tengan una prima alta. En Chile, la concentración de créditos bancarios en tasas cerca del techo impuesto sugiere que esto último podría ser una limitación restrictiva. En particular, el interés de usura ha sido eliminado en Francia recientemente, lo que fue una iniciativa muy bienvenida por los representantes de las PYMEs.³¹ Sin embargo, el levantamiento de estas restricciones no supera el problema de la asimetría de información asociado a los créditos riesgosos.

Otra limitación a los préstamos a las PYMEs es la regulación bancaria que limita el desajuste de los vencimientos de los activos y pasivos. Esto es una compensación regulatoria entre eficiencia financiera y estabilidad. Por todas las razones antes mencionadas, es muy probable que los créditos bancarios a las PYMEs sigan siendo limitados. Desarrollar las relaciones de negocios y el capital de riesgo parecen ser los mejores caminos para resolver las limitaciones crediticias que enfrentan las pequeñas y medianas empresas.

El esfuerzo para promover los créditos de largo plazo: CORFO versus el desarrollo de capital de riesgo

Las autoridades históricamente han dirigido sus esfuerzos de financiamiento riesgoso y de largo plazo a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). El gobierno tiene además otros dos esquemas crediticios: una garantía de crédito para las pequeñas empresas (FOGAPE), administrada por el banco estatal, BancoEstado; y un programa especial para crédito microempresarial (IFIS), administrado por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) del Ministerio de Economía. En términos prácticos, CORFO es la fuente principal de financiamiento de largo plazo de las PYME a través de asignación de líneas de crédito a los bancos comerciales (Recuadro 9). El primer intento por desarrollar capital de riesgo a través de la creación de los Fondos de Inversión para el Desarrollo Empresarial de CORFO en 1989 no fue muy exitoso.

²⁹ Los techos de las tasas de interés difieren por tipo, plazo de vencimiento y tamaño del crédito. A mediados de 2003 era de alrededor de 6 y 10% para los créditos de corto y mediano plazo (más de 90 días) en créditos de más de 5.000 UF (o 125.000 dólares), respectivamente. Para préstamos pequeños, las tasas son más altas, alcanzando 40% para créditos de mediano plazo inferiores a 5.000 UF. Para los créditos indexados (expresados en UF), los techos eran entre 8-8,5%.

³⁰ Un ejemplo de esta tradición es la Constitución de 1988 en Brasil que fijó el interés real máximo en 12% (artículo 192).

³¹ Ver Banque Magazine, No. 647, mayo 2003.

Recuadro 9. El papel de CORFO en la oferta de capital de largo plazo y capital de riesgo

CORFO es una corporación estatal creada en 1939 para promover las actividades productivas domésticas. Hasta comienzos de la década de 1970, la CORFO desarrolló actividades en sectores que estaban fuera del interés y capacidad financiera del sector privado. Este era el caso de las plantas hidroeléctricas, acero y petróleo. CORFO también desarrolló importantes proyectos de telecomunicaciones, creando compañías telefónicas y redes de transmisión. Después de 1973, durante el impulso privatizador del gobierno militar, cambió el enfoque de CORFO radicalmente de la propiedad directa de las empresas estatales a la promoción de capacidades productivas privadas. En la actualidad, CORFO financia la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, promueve actividades empresariales —especialmente en medianas y pequeñas empresas— y contribuye al desarrollo regional.

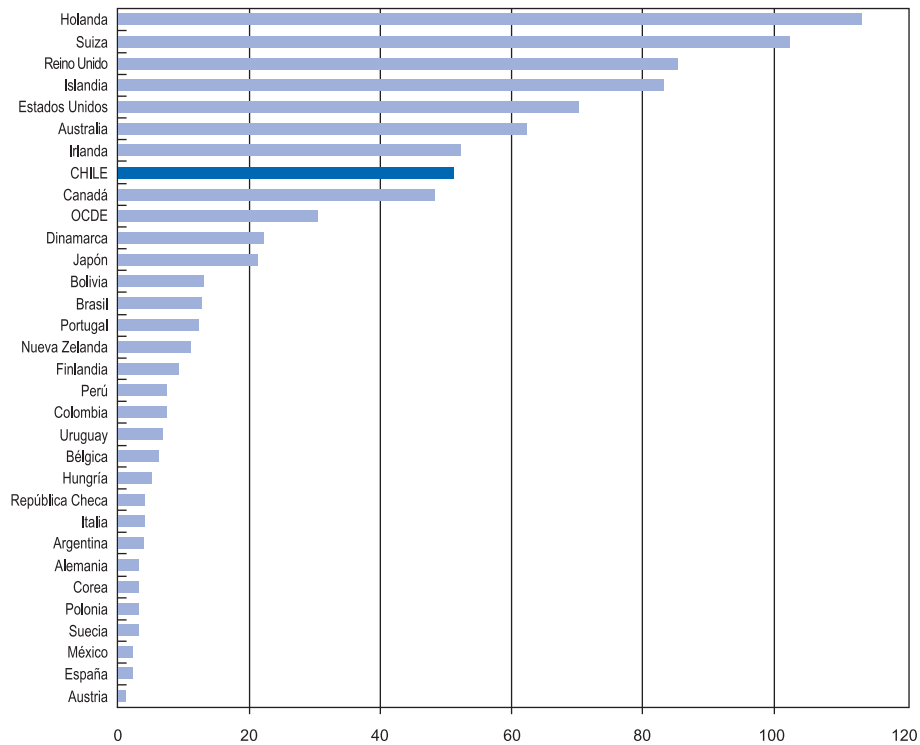
CORFO está organizada en varias ramas y fondos especializados. Después de 1990, CORFO logró reducir sus obligaciones y pérdidas financieras redirigiendo sus esfuerzos a acciones localizadas. Considerando que la riqueza del país está basada en gran parte en productos primarios y mercancías, las ramas especializadas de CORFO están tratando de promover los recursos naturales renovables, alejándose de la explotación mineral y la extracción de combustibles fósiles. De las cinco ramas especiales de CORFO dos tienen que ver específicamente con productos de los bosques y del mar; dos se encargan de tecnología nueva; y sólo una es un centro de información de recursos naturales.

Dado el predominio de los fondos de pensiones en el mercado de valores, en 1999/2000 las autoridades trataron de promover la creación de capital de riesgo eliminando algunas restricciones a la administración de los fondos de pensiones. Sin embargo, esta forma de financiamiento se ha desarrollado muy lentamente. Por el lado de la oferta, los administradores de fondos de pensiones son extremadamente cautos y conservadores en sus decisiones de inversión debido a las restricciones de mínimos legales de rentabilidad que efectivamente impiden conductas “fuera de la manada”. La dificultad para evaluar el desempeño empresarial (asimetrías de información) explican porqué la demanda por este tipo de inversiones sigue siendo insignificante. Además, la burocracia en algunas instituciones gubernamentales (para los indicadores de restricciones en los mercados de productos (ver Capítulo VI), y el impuesto poco favorable a las ganancias de capital no ayudan. La falta de profesionales calificados y con experiencia en la administración de capital de riesgo también es un factor negativo.

Los fondos de pensiones como un pilar clave para el desarrollo de los mercados financieros

La reforma de pensiones ha llevado a una rápida acumulación de capital. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se han convertido en los jugadores más importantes del mercado financiero, con activos que alcanzaban 56% del PIB hacia fines de 2002. Estos fondos tienen una proporción significativa de las acciones de las empresas, depósitos bancarios y deuda pública de Chile y han estimulado el desarrollo de instrumentos financieros y servicios en los mercados de capitales y de seguros. Comparado con los países de la OCDE y los países de América Latina, Chile ocupa un alto lugar en la escala de activos de fondos de pensiones como porcentaje del PIB (Gráfico 18).

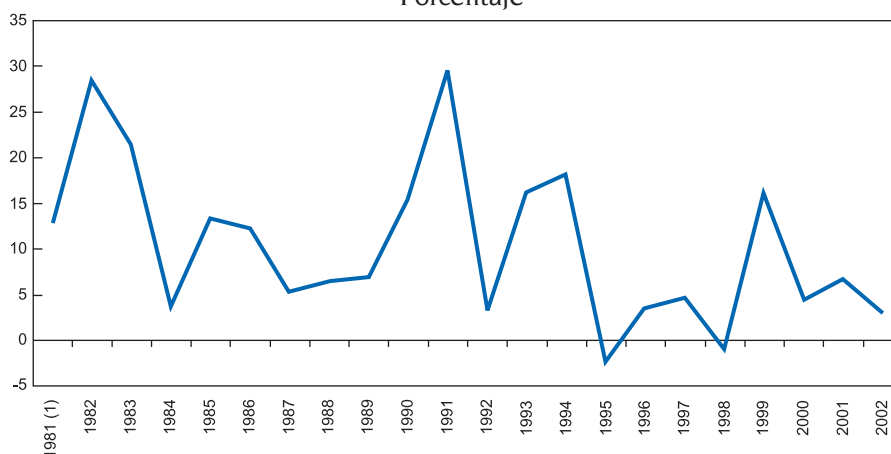
Gráfico 18. Activos de los fondos de pensiones
En % del PIB, 1990-2001



Fuente: OCDE y Asociación Internacional de Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS)

Desde 1981 a 2002, los fondos de pensiones también han mostrado una alta rentabilidad, con un retorno real neto promedio cercano al 10%. Este buen desempeño se debe en parte a las altas tasas de interés pagadas por el gobierno de Chile y sus bancos nacionalizados durante la crisis financiera de la década de 1980. Pero en la década de 1990 también se obtuvieron altos rendimientos cuando la capitalización del mercado de valores se duplicó debido a masivas inversiones extranjeras (Gráfico 19). Sin embargo, una mirada más atenta muestra que los retornos de los fondos de pensiones han sido volátiles, fluctuando desde 30% en 1991 a -2,5% en 1995, debido al tamaño relativamente pequeño del mercado financiero comparado con los activos de los fondos.

Gráfico 19. Retorno promedio anual real de los fondos de pensiones chilenos
Porcentaje



1. Julio a diciembre de 1981

Fuente: Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (www.safp.cl)

La reforma de pensiones también tuvo un impacto positivo en el mercado de seguros, porque la incapacidad, beneficios de sobrevivientes y las pensiones vitalicias las pagan las compañías de seguro. Estas han desarrollado servicios financieros con altos estándares relacionados con valuación de activos, clasificación de riesgo y servicios depositarios, contribuyendo también al buen funcionamiento del sector bancario y de valores. Los fondos de pensiones y las compañías de seguros han estimulado el desarrollo de préstamos hipotecarios y el desarrollo del mercado de bienes raíces a través de la oferta de fondos de largo plazo. Finalmente, la acumulación de fondos ha consolidado la estructura de deuda del gobierno. En Chile, los fondos de pensiones tienen el 70% del total de la deuda pública. Esto ha ayudado a reducir la exposición al capital internacional y a aumentar, con el paso del tiempo, los plazos de vencimiento de los bonos del gobierno.

La evidencia empírica no proporciona una respuesta simple acerca del impacto de los fondos de pensiones privados en el aumento del ahorro total durante la década de 1980, como se destacó anteriormente. Algunas investigaciones corroboran la opinión que la creación de un sistema de pensiones privado sustenta el rápido aumento del ahorro privado.³² Otros destacan que el impacto directo es probablemente muy pequeño o negativo dado que el aumento en el ahorro privado se dio junto con la disminución del ahorro público durante la transición de un sistema de pensiones público a los fondos de pensiones privados.³³ Sin embargo, se puede argumentar que un impacto indirecto positivo fueron el aumento en la disciplina fiscal, mayor liquidez en el mercado de capitales, desarrollo de un mercado de capital de largo plazo, un mejor perfil de los plazos de vencimiento de la deuda pública y una mayor eficiencia en los mercados de trabajo.

Profundizando los mercados de capitales domésticos

Hacia fines de la década de 1990, los mercados locales de capital accionario y de bonos apoyados por inversionistas institucionales, particularmente fondos de pensiones, fondos mutuos y de pensiones y compañías de seguros, habían superado a los mercados crediticios en escala. La mayor preocupación sigue siendo la liquidez y eficiencia del sistema. Como se destacó con anterioridad, el mercado financiero interno chileno no es suficientemente profundo y en varios aspectos se clasifica bastante bajo el promedio mundial. Por ejemplo, los fondos internacionales disponibles a la economía chilena a través de préstamos sindicados y emisiones de bonos y acciones se concentran en un número pequeño de grandes compañías con una alta clasificación. El bajo volumen del mercado accionario así como el de papeles de renta fija (excepto los bonos del Banco Central) reflejan la estructura de la propiedad corporativa y la concentración de inversionistas institucionales (que son resultado de un proceso de consolidación de las industrias de pensiones y seguros). La inversión directa extranjera también se concentra en pocos sectores y compañías. Hay espacio para la profundización del mercado financiero doméstico chileno. Con este fin, durante los últimos años se han introducido varias mejoras legales. En 2000 una nueva ley que regula las operaciones de oferta pública de acciones (*Ley de OPAS*) abordó el tema de la protección de los accionistas minoritarios en las corporaciones. En 2001, las autoridades aprobaron un primer paquete de reformas sobre mercados de capitales (ver Recuadro 10).

³² Ver por ejemplo Morandé (1996), Corsetti y Schmidt-Hebbel (1997), Schmidt-Hebbel (1999) Reisen (2000).

³³ Ver por ejemplo, a Uthoff (2000) y Holzman (1997).

Recientemente se han llevado a cabo esfuerzos para aumentar la flexibilidad de las inversiones de los fondos de pensiones. Además de la creación del sistema para pensiones multifondo en la reforma del Mercado de Capitales en 2001, que le otorga más flexibilidad a las inversiones (Recuadro 10), se le ha permitido gradualmente a los fondos de pensiones invertir en una proporción progresivamente mayor en activos extranjeros. Por ejemplo, en noviembre de 2002 se le permitió a los fondos invertir hasta 20% de sus activos en papeles corporativos emitidos en el extranjero. Luego, en marzo de 2003, el techo a las inversiones en el exterior se elevó a 25% del total de los activos.

En la actualidad se están considerando nuevas medidas para profundizar los mercados financieros en una segunda Reforma al Mercado de Capitales (MKII) a efectuarse entre 2003-2004. Estas incluyen la creación de incentivos para desarrollar una industria de capital de riesgo. Se creará una garantía para los fondos de capital de riesgo como resultado de un acuerdo entre CORFO y el Banco Interamericano de Desarrollo (fondos FOMIN). Juntos garantizarán hasta 2/3 del capital de los nuevos fondos de inversión. También hay incentivos tributarios, incluyendo exenciones a las ganancias de capital y la distribución de ganancias a los accionistas en las etapas iniciales de los proyectos de inversión. Los costos de transacción también serán reducidos creando un nuevo tipo de corporación con obligaciones limitadas adaptadas a las necesidades del capital de riesgo. Paralelamente, CORFO ha introducido subsidios para el capital semilla a firmas pequeñas e incubadoras de empresas en las regiones. También se establecerán programas de capacitación para administradores de fondos. Un nuevo registro de prendas y garantías le facilitará el acceso a crédito a las PYMEs.

Recuadro 10. Elementos principales de la Reforma al Mercado de Capitales en 2001.

En 2001 se implementó la primera fase (MKI) de la reforma la mercado de capitales. Incluyó varias medidas tributarias y regulatorias:

Medidas tributarias:

- Beneficios tributarios a los ahorros voluntarios de los trabajadores dependientes e independientes para promover un tercer pilar de pensiones.
- Exenciones tributarias para la venta corta de acciones y bonos de alta actividad.
- Exención tributaria a las ganancias de capital por acciones de alta actividad o listadas en la bolsa de valores. Esta exención se extiende a la venta o recompra de cuotas de fondos mutuos o de inversiones cuya cartera esté constituida como promedio por lo menos por 90% de capital accionario de alta actividad.
- Exención tributaria a las ganancias de capital de las acciones transadas de compañías emergentes (hasta 2006).
- Eliminación del impuesto de 4% a los intereses aplicados a la intermediación bancaria de créditos extranjeros.
- Reducción de 35 a 4% del impuesto percibido por retención sobre los intereses por instrumentos de ingreso fijo, denominados en moneda local adquiridos por inversionistas institucionales extranjeros.
- Posibilidades para compañías de registrar papeles comerciales o bonos para que el impuesto máximo de estampilla sea equivalente a 1,2% de la cantidad registrada por un período de 10 años.

Medidas regulatorias

- Liberalización de la industria de seguros a través de la creación de un depósito de pólizas, la incorporación de mecanismos modernos de medición de las carteras de riesgo y un aumento en las responsabilidades del directorio. Al mismo tiempo, la ley de seguros en asuntos de inversiones se hace más flexible con el propósito de proporcionarle a las compañías de seguros las herramientas necesarias para operar con la rapidez y libertad que requieren los mercados de capitales modernos.
- Liberalización de los Fondos Mutuos relajando las limitaciones que impedían el diseño de carteras de inversión eficientes y los requisitos de responsabilidad para la diseminación de información a los participantes del fondo y las responsabilidades de los administradores.
- Enmiendas a la Ley General de Bancos para aumentar la competencia dentro de la industria a través de cambios en el capital neto efectivo, los límites al endeudamiento y los requisitos para ser accionista.
- Creación de un Estatuto de Administradores de Fondos Generales, que permitirán que distintos tipos de fondos sean administrados bajo la misma sociedad administradora, facilitando una mejor asignación de recursos en la administración de fondos, al compartir y optimizar los recursos usados entre los fondos administrados y mejorando la calidad de los procesos de toma de decisiones y de inversiones.
- Creación de un Estatuto de Inversionista Calificado que permitirá la existencia de mercados especiales donde los requisitos de información sean menores. La Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) define a los inversionistas calificados como inversionistas institucionales, intermediarios en valores actuando por si mismos o por administración de carteras de terceras personas, entidades naturales

o legales, chilenas o extranjeras, que declaren y aseguren tener inversiones financieras no menores al equivalente en moneda local de UF 2.000 (US\$ 48.000 en julio de 2003) y entidades o instituciones legales en las que todos los socios, accionistas, participantes o miembros tienen las características mencionadas.

- Creación de un sistema de pensiones de multifondos que permite ofrecer carteras de inversión de fondos a sus afiliados diferenciados por el porcentaje de ingreso variable en cada fondo.

- Eliminación de una regla contable especial (llamada *activo contable depurado*) que resulta en una administración más fluida de la cartera de inversiones de las AFPs y, por consiguiente, un aumento en la eficiencia de su administración.

- Creación de una Bolsa Comercial para productos agrícolas haciendo posible la emisión y transacción de títulos apoyados en inventarios, reduciendo el costo financiero de mantener estas existencias. Particularmente, la propuesta contempla diferir el IVA sobre las transacciones de títulos que representen productos físicos hasta que estos títulos salgan de la bolsa.

En parte motivado por los recientes escándalos que involucraron a CORFO y a un fondo de inversiones (Inverlink), se revisarán las debilidades en la regulación de los mercados de capital.³⁴ En particular, serán reforzados los mecanismos de supervisión y control y la coordinación entre las tres agencias regulatorias que tienen que ver con los mercados financieros (ver Capítulo VI). La entrada a los mercados financieros estará sujeta al cumplimiento con los criterios de solvencia y competencia y se aumentarán los poderes de los reguladores de estas áreas. Las agencias reguladoras también tendrán más poder para manejar las situaciones de crisis, compartiendo información y coordinando las acciones.

³⁴ La falta de un control estricto sobre los flujos de dinero de CORFO permitió a un operador de un fondo de inversiones del sector privado usar ilegalmente cerca de 100 millones de dólares (aproximadamente de un tercio del monto de las transacciones diarias) de certificados de depósitos endosables (CDs) para operar en el mercado de corto plazo. Después que se reveló el escándalo públicamente, la incertidumbre sobre el rescate de los CDs, que habían sido transados y endosados varias veces desde el comienzo del fraude, causaron una corrida en este mercado que también afectó a los bancos que tenían compañías administradoras de fondos. El Banco Central tuvo que intervenir inyectando liquidez al sistema. En el seguimiento de esta crisis, varios administradores importantes del mercado financiero tuvieron que renunciar, incluyendo el Presidente del Banco Central. Como algo aparte, el hecho que el sistema de custodia y transacción de los CDs opere con documentos en papel y no esté centralizado facilitó el fraude. Esto se podría impedir desmaterializando el mercado de CDs.

Finalmente, las nuevas reformas incluirán mecanismos para estimular el ahorro voluntario. Siguiendo el esquema de los planes tipo 401 (k) de los Estados Unidos, se introducirán planes de ahorro a nivel de las empresas, en los cuales las contribuciones de los empleados estarán exentas de impuestos. Otras medidas tienen como objetivo aumentar la diversificación de la base inversionista en los mercados de bonos y valores, a través de incentivos adicionales a la participación de inversionistas extranjeros y empresas más pequeñas y desarrollar el mercado de derivados para tener una cobertura de riesgo más eficiente.

Favoreciendo los flujos de capital de largo plazo: el enfoque chileno

La creación de instrumentos financieros confiables, un riesgo país bajo y la apertura económica han ayudado a atraer financiamiento de largo plazo y a crear confianza en el mercado chileno. A fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, el lento crecimiento económico mundial, las bajas tasas de interés y la recuperación de la confianza en América Latina nuevamente atrajeron flujos de capital a la región. Chile se benefició por el comienzo adelantado de las reformas estructurales y el retorno a la democracia. Larraín, Labán y Chumacero (2002) han argumentado que los factores domésticos (factores de atracción) también jugaron un papel importante en atraer flujos de capital durante ese período. La compra de bonos domésticos y acciones por parte de inversionistas extranjeros se desarrolló rápidamente a mediados de la década de 1990. Los flujos de largo plazo (como la IDE) reaccionaron sobre todo a los fundamentos tales como la tasa de inversión y la relación deuda-producción. Con respecto a los flujos de capital de corto plazo, es necesario distinguir entre aquellos sujetos a controles selectivos y los otros. Los flujos de capital de corto plazo sujetos a tributación reaccionaron más fuertemente a las condiciones de arbitraje (diferencial de las tasas de interés) en escenarios de crecimiento lento, mientras aquellos exentos reaccionaron por sobre todo a la brecha de producción.³⁵

³⁵ Resultados basados en Larraín, Labán y Chumacero (2000).

Tratando de parar los flujos de capital especulativo de corto plazo que pueden causar serios desequilibrios en el mercado cambiario y obstaculizar los esfuerzos de estabilización, las autoridades monetarias introdujeron controles selectivos de capital a comienzos de la década de 1990. El principal instrumento utilizado fue el “encaje”, un requisito de reserva no remunerado para los préstamos de corto plazo. El objetivo fue impedir el capital especulativo de corto plazo mientras se favorecían los flujos de largo plazo. Cabe destacar que la efectividad del encaje todavía se debate. Algunos estudios dicen que los controles selectivos de capital no ayudaron a parar los flujos de capital de corto plazo y no afectaron significativamente la composición de los flujos de capital³⁶. El requisito de reserva no remunerado también tuvo importantes efectos microeconómicos en los costos y formas de financiamiento de firmas de diferentes tamaños y acceso a los mercados internacionales de capital (Gallego y Hernández, 2003).

Por lo tanto, aunque los controles selectivos de capital pueden haber sido una manera efectiva para parar los flujos de capital de corto plazo, ciertamente ha probado ser costoso para las empresas y creó incertidumbre en la comunidad internacional de inversionistas por su calidad de impuesto no legislado. Dado el reducido riesgo inflacionario y la falta de flujos de capital en los últimos años (2000-02) el encaje ahora está fijado en cero o eliminado *de facto*³⁷. A pesar de ser muy pronto para evaluar el efecto de esta oportuna decisión, en principio esto debería contribuir a reforzar la confianza de los inversionistas.

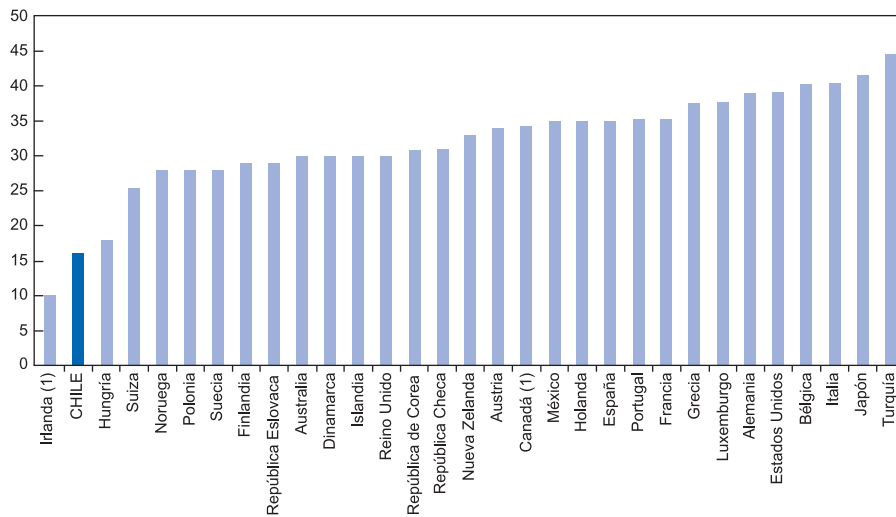
³⁶ Ver Larraín et al. *op. cit.* También ver Forbes (2003) para una discusión del impacto de los controles del capital de corto plazo sobre los préstamos a pequeñas y medianas empresas.

³⁷ El evento más reciente en relación al encaje se dió en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos. El Artículo 10.8 del Acuerdo señala que cada Parte debe permitir que todas las transferencias relacionadas a una inversión se hagan libremente y sin demora fuera de su territorio. Sin embargo, el anexo especial (10-C) le deja algunas opciones a Chile para restringir los pagos y transferencias hasta por un año.

Incidencia de los impuestos en la inversión: comparación internacional

El nivel de los impuestos corporativos en Chile es bajo comparado con los países de la OCDE (Gráfico 20), con la única excepción de Irlanda (aunque esta tasa favorable solo se aplica a la manufactura). Al contrario, el nivel general de impuesto de 35% no parece particularmente bajo (Cuadro 8).³⁸ Existen, sin embargo, posibilidades de obtener regímenes favorables de impuestos través de inversionistas institucionales o bancos extranjeros. Esta discriminación puede no favorecer el desarrollo de préstamos inter empresariales entre empresas chilenas y extranjeras, especialmente en el caso de empresas pequeñas y medianas. En 2003, Chile tiene o está negociando una serie de convenios de eliminación de doble tributación con otros países latinoamericanos y de la OCDE (por ejemplo con México, Canadá, España, Reino Unido, Irlanda y Nueva Zelanda). Estos acuerdos son importantes para favorecer el desarrollo de relaciones financieras entre empresas, especialmente en la perspectiva de que Chile se convierta en plataforma financiera.

Gráfico 20. Tasa de impuesto a las empresas, una comparación internacional



1. Las tasas para Canadá e Irlanda son las del sector manufacturero.

Fuente: Ministerio de Hacienda, OCDE

³⁸ La comparación de los sistemas de impuestos entre países es difícil debido a las muchas reglas de excepción y los múltiples tratados tributarios. Para una discusión de este tema ver Yoo (2003).

Restricciones a la IED: comparación con el estándar de la OCDE

El Secretariado ha hecho una estimación de la apertura de Chile a la inversión extranjera directa (IED) clasificando y cuantificando las barreras al ingreso de IED (ver Anexo III).³⁹ Es interesante contrastar los resultados con los de países de la OCDE. Chile tiene muy pocas restricciones al ingreso de IED, siendo la mayor excepción el sector de transporte. De hecho, la medida de restricción general de Chile es más baja que la de todos los países de la OCDE excepto uno: el Reino Unido. El puntaje de Chile es 0,08, apenas más alto que el del Reino Unido (0,06) e igual al de Irlanda. El puntaje de Estados Unidos es 0,17 y el promedio para los países de la OCDE es 0,18 (Gráfico 21).

³⁹ La metodología está basada en Golub (2003). Ver también Hardin y colmes (1997) para un enfoque similar.

Cuadro 8. Retención de impuestos en pagos internacionales, 2001
Por ciento

Retención de impuestos en pagos internacionales de dividendos por país de origen			Retención de impuestos en pagos internacionales de intereses por país de origen		
Desde/Hacia	max	min	Desde/Hacia	max	Min
Suiza	35,0	0,0	Grecia	37,5	0,0
CHILE	35,0	19,0*	Suiza	35,0	0,0
Australia	30,0	15,0	CHILE (1)	35,0	4,0
Nueva Zelanda	30,0	15,0	Estados Unidos	30,0	0,0
Estados Unidos	30,0	5,0	Rep. Eslovaca	25,0	0,0
Italia	27,0	0,0	Canadá	25,0	10,0
Austria	25,0	0,0	República Checa	25,0	0,0
Canadá	25,0	5,0	Rep. de Corea	25,0	0,0
República Checa	25,0	0,0	Irlanda	22,0	0,0
Rep. de Corea	25,0	0,0	Polonia	20,0	0,0
Luxemburgo	25,0	0,0	Portugal	20,0	10,0
Portugal	25,0	0,0	Hungría	18,0	0,0
España	25,0	0,0	España	18,0	0,0
Irlanda	22,0	0,0	Reino Unido	15,0	0,0
Hungría	20,0	5,0	Bélgica	15,0	10,0
Islandia	20,0	0,0	Finlandia	15,0	0,0
Japón	20,0	0,0	Alemania	15,0	0,0
Noruega	20,0	0,0	Suecia	15,0	0,0
Turquía	16,5	5,0	Japón	15,0	10,0
Bélgica	15,0	0,0	Nueva Zelanda	15,0	10,0
Finlandia	15,0	0,0	Turquía	13,2	10,0
Francia	15,0	0,0	Italia	12,5	0,0
Alemania	15,0	0,0	México	10,0	4,9
Holanda	15,0	0,0	Australia	10,0	10,0
Polonia	15,0	0,0	Dinamarca	0,0	0,0
Rep. Eslovaca	15,0	0,0	Francia	0,0	0,0
Suecia	15,0	0,0	Holanda	0,0	0,0
Dinamarca	0,0	0,0	Islandia	0,0	0,0
Grecia	0,0	0,0	Noruega	0,0	0,0
México	0,0	0,0	Austria	0,0	0,0
Reino Unido (2)	0,0	-0,3	Luxemburgo	0,0	0,0

* La tasa es 35% menos un 16% de crédito por el impuesto corporativo pagado

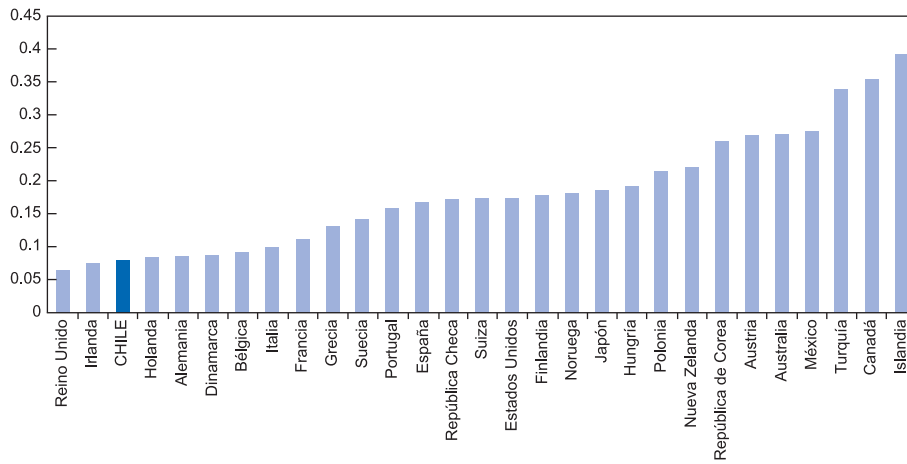
1. Para Canadá y México: 15%. La tasa es 4% por interés pagado a bancos extranjeros si el Banco Central de Chile aprueba el préstamo e informa al Servicio de Impuestos Internos (SII).

Fuente: Para Chile: Ernst & Young (excepto Canadá y México, fuente = Chile), y OECD.

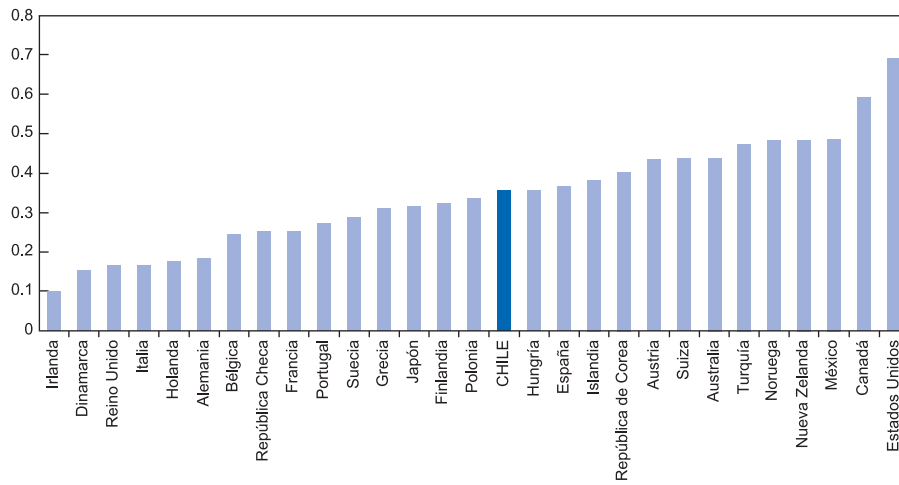
2. El Reino Unido no retiene impuestos sobre el pago de dividendos dentro o fuera del país. El controlador no residente, sin embargo, tiene derecho a una devolución de una parte del impuesto de acuerdo a los tratados tributarios.

**Gráfico 21. Comparación de restricciones a la inversión extranjera directa:
Chile y los países de la OCDE**

Todas las restricciones



Transporte



Fuente: OCDE

En Chile el sector transporte tiene restricciones moderadas al tráfico aéreo, marítimo y de carreteras. Los puntajes de Chile en estos subsectores son de 0,12; 0,51 y 0,32, respectivamente, y un puntaje promedio ponderado en el sector transporte total de 0,35, casi igual al promedio de la OCDE (Gráfico 21). Las restricciones de Chile en este sector son de capital y operacionales en algunos casos. Cabe destacar que la industria del transporte es uno de los sectores con más restricciones en los países de la OCDE debido a su naturaleza estratégica y políticamente sensible. Es importante destacar que Chile no tiene restricciones en otros sectores sensitivos tales como finanzas, telecomunicaciones y electricidad, cuando en la mayoría de los países de la OCDE existen con distintos grados de importancia. De esta comparación, Chile emerge como uno de los países más abiertos del mundo en términos del ingreso de IED.⁴⁰

En reconocimiento a su apertura general a la inversión extranjera a las políticas económicas de apoyo, Chile fue invitado a adherir a la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE en 1997.⁴¹ Chile generalmente no utiliza incentivos fiscales o financieros para atraer la inversión extranjera directa. En vez, las autoridades tratan de mantener un ambiente fuerte habilitante por medio de un marco de políticas estable y transparente para la inversión extranjera, que está incorporado tanto en la Constitución de 1980 como en el Estatuto de Inversión Extranjera conocido como Decreto Ley 600 (ver Recuadro 11). Bajo la Constitución chilena y su sistema legal, los inversionistas extranjeros tienen garantizada la no discriminación. El Artículo 19 de la Constitución reduce el uso de incentivos de inversión, especificando que “sólo en virtud de la ley, y siempre y cuando no implique discriminación, se pueden autorizar ciertos beneficios directos o indirectos a un sector, actividad o región geográfica”. El Comité de Inversiones Extranjeras puede aprobar o rechazar una solicitud bajo el Decreto Ley 600, pero los inversionistas pueden transferir capital aunque su solicitud sea rechazada. La ventaja de este contrato para un inversionista extranjero es que lo establece como inversionista, reduciendo así la incertidumbre. En vista que esto es totalmente voluntario y no existe discriminación entre inversionistas extranjeros y domésticos, tampoco se puede considerar una restricción.

⁴⁰ Cabe destacar que en este cómputo de medidas de restricción sólo se incluyeron los requisitos de selección y notificación para la IED *per se*. En particular, el encaje actualmente fijado en cero no se consideró una restricción *per se*. En la actualidad, los extranjeros que deseen transferir más de 10.000 dólares a Chile deben informar al Banco Central, pero no hay controles de cambio y los inversionistas siempre tienen libertad para transferir capital. El requisito de notificación no tiene nada que ver con la inversión directa extranjera *per se* y, por lo tanto, no se consideró una restricción. Al clasificar a otros países, tampoco se consideraron estos requisitos de reportar operaciones en divisas.

⁴¹ Este instrumento de la OCDE llama a tratar a los inversionistas extranjeros en forma no menos favorable a la aplicada a las empresas domésticas por los gobiernos anfitriones y promueve estándares voluntarios de conductas responsables de negocios bajo el marco de las Pautas para Empresas Multinacionales de la OCDE.

Recuadro 11. El DL 600 y la promoción de inversiones de largo plazo

EL DL 600, aprobado en 1974 y revisado varias veces desde entonces, regula la inversión extranjera directa en Chile. Básicamente representa un contrato entre el Estado de Chile y el inversionista extranjero respecto de la inversión específica de que se trate. Como es un contrato, no puede ser modificado unilateralmente por ninguna de las partes.

Cláusulas del contrato:

- La inversión puede ser en moneda extranjera, activos (nuevos o usados, físicos o no físicos), tecnología o préstamos.
- La inversión mínima es de USD 5 millones en moneda extranjera o USD 25.000 si la inversión se realiza en otros activos (por ejemplo, activos reales o tecnología).
- El inversionista se compromete a no repatriar el capital durante el primer año.
- La repatriación de las utilidades no tiene ningún tipo de restricción.

Garantías del contrato:

- Acceso libre a monedas extranjeras para repatriar capital, ganancias o intereses.
- Congelamiento del régimen de derechos aduaneros y de la tasa del IVA hasta que se complete la inversión física de capital.
- No discriminación con respecto a los inversionistas chilenos.
- Una tasa fija de impuesto a la renta de 42%, incluyendo el impuesto a la repatriación de ganancias durante un período de diez años. Sin embargo, un inversionista puede elegir entre este acuerdo y el sistema general de impuesto a la renta (tasa de impuesto progresiva con un máximo de 40%).
- Las normas e instrucciones del servicio de impuestos internos en cuanto a depreciación, acumulación de pérdidas, gastos organizacionales y gastos iniciales que se pueden congelar por el mismo período de tiempo.
- Beneficios adicionales para inversiones mayores a 50 millones de dólares.
- Si la inversión tiene como propósito producir para exportar, se pueden congelar las regulaciones del Banco Central sobre el comercio y el inversionista accede a normas especiales de repatriación de ganancias (tales como cuentas de depósito en garantía en el extranjero).

Buscando la integración internacional del sistema financiero chileno

Chile necesita reformas adicionales para ampliar la integración financiera internacional, incluyendo por la vía de eliminar regulaciones excesivas. Las autoridades han dado pasos en la dirección correcta, tales como la eliminación gradual de la tasa de encaje y una cantidad de requisitos de autorización para los movimientos de capital de corto plazo. La reforma del Mercado de Capitales (MKI) también es un buen ejemplo de políticas correctas para aumentar la intermediación financiera. A pesar de ser significativa, la reforma de 2001 no aborda temas tales como el desarrollo de el mercado de capital de riesgo y estimular a los fondos de pensiones para adoptar decisiones de inversión más flexibles. Éstas se están abordando en la Segunda Reforma del Mercado de Capitales.

A pesar de la abierta postura hacia la IED, algunas restricciones aún se mantienen, tales como el requisito de permanencia mínima de un año para el capital de la inversión bajo el DL 600 (ver Recuadro 11). La última revisión de esa regla se hizo en 1993, cuando se redujo el límite de tres a un año. Dada la reciente disminución de los flujos de capital internacionales a la región y el aumento de la competencia por atraer capital, es importante y oportuno liberalizar más los flujos de IED. Las restricciones sobre la repatriación a menudo se ven como impuestos implícitos a las inversiones extranjeras directas porque reducen el valor de opción de la inversión,⁴² disminuyendo el flujo total de capital al país. Dada la eliminación de los controles selectivos de capital sobre los créditos extranjeros, el requisito mínimo de permanencia podría obstaculizar los flujos de IED en el mediano plazo, ya que los flujos de largo plazo en forma de IED están penalizados comparado al capital de corto plazo que no tienen restricciones. Se necesita reexaminar cuidadosamente el DL 600 para atraer nuevos flujos de capital. Otro tema importante que se debe abordar es la eliminación de la doble tributación de la IED a través de convenios internacionales, como se señaló anteriormente.

Una integración más amplia con el mercado mundial también es importante para los fondos de pensiones. Los bancos domésticos disponen de varios instrumentos para invertir en el extranjero y se les permite abrir sucursales extraterritoriales, a pesar que estas posibilidades todavía no se explotan plenamente, mientras los jugadores más importantes, los fondos de pensiones, enfrentan restricciones a las inversiones en valores y bonos extranjeros. Aquí hay espacio para liberalizar las restricciones.

Finalmente, los mercados financieros chilenos necesitan instrumentos financieros adicionales para diversificar el riesgo. Las consecuencias de un aumento en la flexibilidad sin suficientes instrumentos financieros para reducir los riesgos pueden precipitar importantes oscilaciones en el consumo y la inversión junto a grandes fluctuaciones de las tasas de interés real y los flujos de capital. El punto importante es que mercados financieros más sofisticados permiten mejores decisiones intertemporales sobre consumo-ahorro bajo incertidumbre agregada, ya que proporcionan cobertura de riesgo eficiente a través de múltiples escenarios de riesgo. Por ejemplo, los contratos futuros de petróleo pueden reducir dramáticamente la incertidumbre acerca de los precios futuros del petróleo; las opciones de moneda pueden eliminar el riesgo de inesperadas apreciaciones o depreciaciones. Una importante tarea para la economía chilena es, entonces, profundizar los mercados financieros a través de la liberalización y la internacionalización. Si bien Chile ha hecho significativos progresos en los mercados financieros y ha abierto sus cuentas de capital en las últimas dos décadas, varios desafíos permanecen. En ésta y otras áreas económicas, Chile debería converger progresivamente hacia el estándar de la OCDE.

⁴² Ver Labán y Larraín (1997).

IV. Un mercado laboral dual puede obstaculizar el crecimiento

Es probable que el regreso a tasas de crecimiento más altas en Chile se vea limitado por la segmentación del mercado laboral. El funcionamiento del mercado formal se ve obstaculizado por el límite de un año para los contratos fijos, los altos pagos de indemnización que deben pagar los empleadores y reglas estrictas y engorrosas para despedir empleados con contratos indefinidos. Las empresas han reaccionado a estas rigideces usando cada vez más la informalidad y la externalización de contratos (outsourcing). Estos empleos informales son inseguros y proporcionan pocos incentivos para que los empleadores y los empleados inviertan en capacitación. Otras características del mercado laboral chileno son la baja participación de jóvenes y mujeres, lo que en parte se debe a la falta de trabajos de jornada parcial, negociación y diálogo tripartito centralizado, y a las negociaciones descentralizadas entre empleadores y empleados.

En este contexto, el presente capítulo analiza las instituciones claves del mercado laboral, incluyendo la recientemente reformada Ley Laboral, el salario mínimo y los mecanismos para apoyar a los desempleados. Considera la posible necesidad de modificar nuevamente estas instituciones, por ejemplo, para aclarar cuando los empleadores pueden poner fin a los contratos de trabajo y para reducir los costos de estas decisiones. También discute medidas para mejorar la participación laboral y los programas de capacitación para los trabajadores.

Instituciones laborales: el difícil equilibrio entre flexibilidad y protección laboral

La historia chilena de conflictos sociales ha dejado en evidencia la necesidad de diálogo y construcción de consenso para inspirar más confianza en que los trabajadores y los empleadores pueden resolver problemas juntos. Después del gobierno militar, durante el cual se suprimieron muchos derechos de los

trabajadores, se ha progresado mucho en desarrollar una legislación laboral moderna que define los derechos y obligaciones de los trabajadores, los empleadores y sus respectivas asociaciones. Se introdujeron otras enmiendas para mejorar la fiscalización de las regulaciones existentes (ver Recuadro 12), pero ha sido difícil encontrar un justo balance entre mejorar los derechos laborales y fomentar los incentivos para la creación de empresas y empleos. Si bien en general las disposiciones de la Ley Laboral son similares a las de los países de la OCDE, estas son costosas para un país en vías de desarrollo que necesita un alto grado de flexibilidad en el mercado laboral para sustentar un alto crecimiento económico y del empleo. Las causas aceptadas de despido están definidas más estrechamente que en la mayoría de los países de la OCDE. Además, a pesar de la introducción de un seguro parcial de desempleo, los pagos obligatorios por indemnización todavía representan un alto costo para los empleadores según los estándares de la OCDE.

La reforma laboral de 2001 ha sido enfrentada con hostilidad por parte de los empleadores y vista como una causal de las bajas contrataciones y el aumento de los subcontratos para reducir los costos de contratación y despido.⁴³ El impacto de largo plazo de estas reacciones negativas es difícil de evaluar ya que probablemente haya un elemento transitorio de incertidumbre acerca de las consecuencias de la nueva regla. La reticencia de las empresas a contratar también puede reflejar la desaceleración cíclica de la actividad económica. Sin embargo, esto ilustra la necesidad de un consenso más amplio y negociado acerca de las reformas del mercado laboral que involucre a todas las partes interesadas (ver también a Reinecke y Torres, 2001).

Para promover sistemas de trabajo más flexibles, el gobierno está buscando aprobar una Ley de Adaptabilidad Laboral en el segundo semestre de 2003. Esta propuesta supone acuerdos específicos a nivel de la empresa para regular la asignación de un número anual de horas de trabajo.⁴⁴ Esta ley representa un paso positivo en la promoción de negociaciones colectivas a nivel de la empresa. El gobierno podría aumentar el interés de los empleados y los empleadores en las negociaciones, incluyendo temas adicionales en las negociaciones, el resultado de los cuales debería prevalecer sobre algunas partes de la Ley Laboral mientras se respetan ciertas normas mínimas. Ante la ausencia de un acuerdo bilateral, debería regir la Ley Laboral. En algunos países de la OCDE, como Australia, esta política ha funcionado relativamente bien en términos de permitir una transición de una negociación centralizada a una descentralizada, manteniendo los derechos de los trabajadores y los incentivos para negociar por parte de los empleadores.

⁴³ Ver, por ejemplo, Buchheister (2001).

⁴⁴ La nueva ley permite hasta 12 horas de trabajo al día en vez de las 10 actuales, a la vez que deja la semana laboral en 5 o 6 días. También permitiría hasta nueve días consecutivos de trabajo manteniendo un día libre por cada tres de trabajo.

Recuadro 12. La relativamente rígida ley laboral

Como es común en otros países, la Ley Laboral chilena incorpora principios básicos tales como la libertad contractual, libertad de asociación, no discriminación y prohibición de trabajo infantil (menores de 15 años). Permite horarios de trabajo semanales y anuales más largos de lo que es común en los países europeos, a pesar que las reglas sobre asignación de horarios de trabajo son más estrictas que en algunos de éstos. El horario máximo de trabajo permitido, que corresponde a la práctica en muchas empresas, es ahora de 48 horas a la semana pero será reducido a 45 horas a contar de 2005. Se prohíbe el trabajo los domingos en la mayor parte de los sectores, pero las empresas pueden variar los horarios semanales para períodos más largos, lo que puede obligarlas a pagar sobre tiempo. La duración mínima de las vacaciones (15 días hábiles) y licencias maternales (18 semanas) están en línea con estándares internacionales básicos.

En algunos aspectos, la Ley Laboral chilena tiene un enfoque más “individualista” que las leyes correspondientes de una cantidad de países de la OCDE, particularmente en Europa. Por ejemplo, cualquier sindicato u otro grupo de trabajadores que cumple ciertos requisitos puede participar en las negociaciones colectivas de la empresa y los acuerdos colectivos firmados por un sindicato son obligatorios sólo para los miembros de ese sindicato a no ser que otros trabajadores se hayan asociado a la propuesta sindical de negociación (Artículo 323)¹. De la misma forma, cuando la negociación colectiva concierne a varias empresas, no se puede obligar a ningún empleador a cooperar con otros empleadores o a aplicar sus acuerdos colectivos (Artículo 303). La ley también le otorga a los empleadores un derecho exclusivo a organizar y administrar sus empresas (Artículo 306), a la vez que los trabajadores son libres de elegir si pertenecen o no a los sindicatos, y el empleo no puede ser condicional a esta opción.

La reforma de la Ley Laboral de 2001 ha fortalecido los derechos de los sindicatos en varios puntos. Por ejemplo, cuando antes los empleadores tenían pocas obligaciones de informar a los trabajadores sobre asuntos de la empresa, los sindicatos ahora pueden requerir información financiera de los empleadores tres meses antes de la fecha de expiración de la negociación colectiva (Artículo 315). Otras enmiendas importantes tienen relación con: i) una prohibición a acciones anti sindicales de parte de los empleadores, a ser impuesta por la Inspección del Trabajo y las cortes; ii) restricciones a los derechos de los empleadores de reemplazar a los trabajadores en huelga; y iii) aumento de las multas por no observar las reglas de la Ley Laboral.²

Chile, a diferencia de muchos países de la OCDE, tiene negociaciones salariales pluri anuales: los acuerdos colectivos son válidos por dos años y no más de cuatro años (Artículo 347). El hecho que se eliminen los acuerdos salariales anuales debería contribuir a una mayor estabilidad del trabajo-costo y aumentar la competitividad. Sin embargo, hay algunas evidencias que la rigidez salarial resultante ha puesto presiones adicionales en el empleo en el reciente período de baja inflación y ha reducido la productividad en sectores claves (Cowan et al., 2003).

¹ Sin embargo, los no miembros pueden verse obligados a pagar 75% de la cuota de afiliación a un sindicato si el empleador les da los beneficios estipulados en los acuerdos colectivos del sindicato (Artículo 346). Dentro de una empresa, todos los sindicatos y otros representantes de los trabajadores que satisfagan ciertas condiciones mínimas pueden presentar propuestas para ser sometidas a acuerdos colectivos, pero deben hacerlo al mismo tiempo (Artículo 315ff). Los empleadores deben contestar por escrito — dentro de 15 días, de acuerdo con la enmienda de 2001— pero después de esto no se especifican procedimientos de negociación.

² Las multas por violar la Ley Laboral pueden ser de hasta 60 Unidades Tributarias (UT) en la mayoría de los casos, o alrededor de siete salarios mensuales promedio. Para empresas pequeñas, los techos son más bajos. Se aumentan las multas si las empresas firman contratos falsos de trabajo a través de terceras personas (100 UT) y si falsifican documentos de la empresa que sean importantes para su responsabilidad como empleadores (150 UT).

La afiliación a sindicatos disminuyó de 22% de los empleados a comienzos de la década de 1990 a 15% en 1999 (contando las empresas con cinco o más empleados) y probablemente ha continuado declinando. Esta disminución ha sido resultado en parte por los cambios estructurales en la economía chilena, particularmente, por una menor importancia del empleo industrial y un desmantelamiento de los sectores protegidos. Tanto la sindicalización como la negociación colectiva están altamente concentradas en el sector público y las grandes empresas. Una encuesta en 1999 mostró que en más de la mitad de las empresas grandes hubo alguna forma de negociación colectiva, pero esto ocurría con mucho menor frecuencia en pequeñas y medianas empresas. Entre las empresas en que se negociaba, más de la mitad había llegado a acuerdos colectivos usando los procedimientos de la Ley Laboral, pero casi el mismo porcentaje firmaron contratos de salarios después de negociaciones colectivas de un tipo menos regulado. Numerosos empleadores probablemente usan diferentes procedimientos para distintos grupos de empleados.⁴⁵

⁴⁵ Ver *Encuesta Laboral 1999*. Se realizaron negociaciones colectivas en 63% de las empresas con 200 o más empleados, 42% en aquellas con 50-199 empleados, 18% en las que tienen de 10-49 empleados y 8% para las que tienen 5-9 empleados. Entre las empresas negociadoras, 56% logró contratos colectivos en el sentido de la Ley Laboral con algunos o todos los empleados, mientras 55% logró contratos de un tipo menos regulado (convenios colectivos) que no requieren procedimientos particulares, (cf. Artículo 314). A menudo coexisten distintos tipos de acuerdos en la misma empresa.

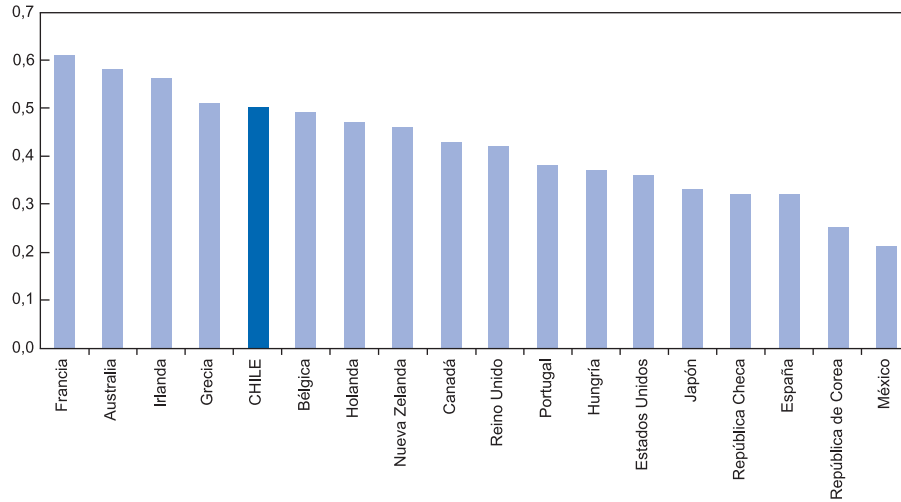
El salario mínimo es cerca de la mitad de la mediana de los salarios

El *salario mínimo* legal en Chile es más alto en términos relativos que en la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 22). Desde julio de 2003 corresponde a \$115.648 mensuales (alrededor de 164 dólares). En 2002 correspondía a 43% del salario medio y probablemente estaba cercano al 50% de la mediana. Después que el salario mínimo real cayó más de un 30% en la década de 1980, aumentó cerca de 40% durante el período de 1990 a 1997. A pesar que los salarios mínimos y promedio se desarrollaron de una manera similar por un largo tiempo, el salario mínimo ha aumentado sustancialmente más rápido desde 1998. En el contexto de la significativa desaceleración del crecimiento económico y del aumento del desempleo del último período, el salario mínimo real aumentó cerca de 20% entre 1998 y 2000, mientras los salarios promedio crecieron sólo 5% y los salarios para los trabajadores no calificados se estancaron.

Varios estudios trataron de determinar si el salario mínimo tenía un efecto negativo en el empleo en Chile. Si bien algunos estudios de fines de la década de 1990 no encontraron evidencia concluyente, trabajos más recientes apuntan a efectos negativos. Bravo y Contreras (2001), estimaron que el aumento en el salario mínimo en 1998 afectó negativamente el empleo de los jóvenes en particular.⁴⁶ Cowan *et al.* (2003) también encontraron un efecto negativo particularmente para los jóvenes y aquellos con menos educación. La encuesta CASEN mostró que un 13% de la fuerza de trabajo ganaba menos de 1,2 veces el salario mínimo en 1998, mientras alrededor de un 8% de todos los empleados, incluyendo uno de cada cuatro empleados agrícolas y un 9% de los trabajadores de la construcción ganaban menos que el salario mínimo. En resumen, el salario mínimo en su nivel actual está destinado a influir la fijación de salarios y el empleo en gran parte del mercado laboral formal, pero el número sustancial de trabajadores que ganan menos del salario mínimo sugieren que el incumplimiento de esta norma es significativo. Esto puede reducir el impacto general sobre el nivel de empleo, pero indica que el salario mínimo es uno de los factores que desalientan los contratos de trabajo escritos.

⁴⁶En Chile existe un salario mínimo para los jóvenes que es 20% menor que el salario mínimo general. Sin embargo, como sólo se aplica al grupo etáreo de 15 a 18 años, su efecto sobre el empleo juvenil es limitado.

Gráfico 22. Salario mínimo en relación a la mediana de los salarios



Fuente: Datos de 2000 compilados por la OCDE; para Chile, 2002. La mediana de los salarios para Chile se estimó en forma aproximada.

Las regulaciones de protección del empleo deben ser aceptables por ambas partes del mercado laboral

Como en muchos países de la OCDE, las reglas sobre término de contratos de empleo han resultado controversiales. Una recomendación clave en los *Jobs Strategy* (Estrategias para el Trabajo) de la OCDE (1994, 1999) fue que los gobiernos debían liberalizar las provisiones relativas a seguridad del empleo que, según se descubrió, inhibían el crecimiento del empleo, especialmente en Europa Occidental. Las relaciones causales probablemente son complejas y variadas, pero estudios recientes de la OCDE también han sugerido que la protección estricta del empleo puede obstruir la innovación y difusión de nuevas tecnologías (*Employment Outlook*, 2002, Capítulo V, y *Economic Outlook* No. 71, junio de 2002). Para Chile, que necesita sostener una tasa de crecimiento más alta que la de los países de la OCDE para alcanzarlos, es importante mantener un mayor grado de flexibilidad laboral que la que existe actualmente en Europa Occidental.

Chile no permite contratos de empleo de plazo fijo por plazos mayores a un año (Artículo 159, párrafo 4). Este límite es inusualmente estricto bajo los estándares de la OCDE (Cuadro 9, primera columna). Sin embargo, como se discute más adelante, los empleadores a menudo lo pueden evitar usando formas alternativas de empleo. Por ejemplo, pueden firmar contratos por tareas o servicios específicos (Artículo 159, párrafo 5) o “subcontratar” trabajadores que actúan, formal o informalmente, como trabajadores independientes o como contratados por una empresa subcontratista.

La experiencia de la OCDE muestra que estas formas no estándares de empleo a menudo se deben entender como la respuesta del mercado a lo que se percibe como rigidez de las regulaciones que norman los contratos de duración indefinida. Para reconciliar la eficiencia económica con una aplicación ordenada de las reglas es crítico que las consecuencias legales de la forma establecida de relación de empleo sea aceptable para ambas partes en situaciones normales. Generalmente las reglas más importantes son las que se refieren a *procedimientos, períodos de notificación e indemnización por despido* en los casos por razones económicas.

Como lo muestra el Cuadro 9, en algunos aspectos las reglas chilenas sobre despido en contratos de trabajo indefinidos son flexibles comparadas con muchos países de la OCDE. Pero las definiciones de las causas legales para despidos son engorrosas y las indemnizaciones requeridas pueden ser costosas para los empleadores. La ley reconoce tres grupos de causas legales: acuerdo mutuo y fuerza mayor (Artículo 159), serios problemas de comportamiento, ausencia injustificada, etc. (Artículo 160), y razones económicas (“las necesidades de la empresa”, Artículo 161). En contraste con la mayoría de los países de la OCDE y con la Ley chilena anterior a 2001, la falta de adecuación laboral o técnica del trabajador y la discapacidad no son suficiente causa de despido⁴⁷.

⁴⁷ A manera de comparación, la mayoría de los países de la OCDE dejan algún espacio para despidos por falta de adecuación laboral o técnica del trabajador y/o incapacidad, pero frecuentemente tratan de reducir el número de despidos por estas razones, requiriendo que los empleadores consideren asignación de trabajos alternativos. Cuando se despiden muchos trabajadores al mismo tiempo, varios países, incluyendo Francia, Alemania e Italia, estipulan que su selección debe considerar tanto la productividad como factores sociales. Algunas normas de este tipo podrían ser consideradas en Chile como forma de reintroducir el concepto de falta de adecuación laboral o técnica y discapacidad como potencial causa de despido.

La Ley Laboral chilena establece pocos procedimientos que el empleador deba seguir aparte de notificar por escrito al trabajador, con copia a la Inspección del Trabajo, especificando la razón del despido. Se requiere un período de notificación de un mes y pagos de indemnización cuando los despidos son justificados por el Artículo 161, pero no en otros casos.⁴⁸ El pago de indemnización es de un mes de salario por año de servicio, con un techo de 11 meses de salario.

Contrariamente a la situación en muchos países de la OCDE, los empleadores no tienen la obligación explícita de negociar con los trabajadores o las autoridades antes de implementar un despido, ni existen criterios obligatorios para la selección de los trabajadores a los que se despedirá. Pero en Chile es importante que los empleadores especifiquen la justificación legal de manera convincente y, si es posible, llegar a un acuerdo porque el costo y la duración de un caso en la corte puede ser difícil de predecir. Las multas por despidos sin razón también se aumentaron en la reforma de 2001.⁴⁹ Un trabajador despedido puede apelar a una corte del trabajo dentro de 60 días hábiles (Artículo 168) y la corte puede imponer una indemnización mayor no sólo si el despido fue injustificado sino también si el empleador apeló a alguna justificación inapropiada – posibilidad que puede añadir a la incertidumbre existente sobre las prácticas legales.⁵⁰

⁴⁸ Cuando los despidos son motivados por los Artículos 159 y 160, la notificación escrita puede hacerse hasta tres días hábiles *después* del despido.

⁴⁹ La multa estándar es un aumento de 30% del pago de indemnización (Artículo 168, punto a), aplicable cuando un empleador invoca erróneamente el Artículo 161. Si el empleador no especifica razones o invoca erróneamente el Artículo 160 (por ejemplo, acusando al trabajador de mal comportamiento, etc. que, si fuera justificado, le permitiría al empleador no pagar las indemnizaciones), se considera que el despido ocurrió por razones económicas y la indemnización se aumenta entre un 50 y 100%.

⁵⁰ Sin embargo, salvo casos excepcionales, estas reglas no le permiten a las cortes ordenar el reintegro del trabajador despedido como ocurre en muchos países de la OCDE. En Chile se puede ordenar el reintegro si un representante de los trabajadores es despedido durante la negociación colectiva o como parte de prácticas antisindicales. La Ley no obliga a las empresas a mantener a los trabajadores en la nómina durante las disputas, aunque algunos empleadores pueden considerar prudente hacerlo para reducir el riesgo de mayores costos legales.

Cuadro 9. Regulaciones de protección del empleo en Chile y países de la OCDE

Años	Procedimientos antes de la notificación		Término de contratos de duración indefinida				Pago de indemnización para dos períodos diferentes de empleo	
	Difícultad del despido		Período de notificación para dos períodos diferentes de empleo		Período de notificación para dos períodos diferentes de empleo		Período de notificación para dos períodos diferentes de empleo	
	Despido individual	Despido colectivo	Definición de despido justificado*	Puntaje de estrictez (0-3)	Salarios mensuales	Obligación de reintegro	Puntaje de estrictez (0-3)	Salarios mensuales
Chile	1	Meses	3	14,3-22	0,5	1	1	11
Alemania	17	1-2	2	24	1,5	1	7	..
Australia	1	..	0	..	1,5	0,2	1	..
Austria	9	1	1	15	1	0,5-1,5	0,5-4	2
Bélgica	1,5	1-2	0	15	0	1-3	2-21	..
Dinamarca	1	1+	0	12	1	1-3	2-6	0-3
España	1	1-1,5	2	22	0	1	1	12
Estados Unidos	1	2	0	Nd	0,5	..	..	..
Finlandia	15	1,5+	1,5	12	0	1	6	..
Francia	15	0,5-2	1,5	15	0	1	2	3
Holanda	31	1	1,5	18	1	1	4	..
Hungría	13	1-3	0	10	2	1	3	5
Irlanda	2	1	0	24	1	0,5	2	0-4
Italia 1	<1,5	0	32,5	2	<0,5	0,5-4	0,7	18
Japón	5	0,2	2	26	2	1	1	4
México	1	..	3	16	1	..	..	3
Polonia	13	1,5	0	3	2	1	3	..
Portugal	21	2,5-3	2	20	2,5	2	2	3
Reino Unido	3	1-3	0	8	0	0,2	3	..
República Checa	7	3	2	8	2	2	2-3	0-2
Rep. de Corea	1-63	2	2	Nd	2	1	1	6
Suecia	7	2-6	2	32	1	1	6	..

* 0=Capacidad del trabajador o redundancia del trabajo es suficiente. 1=Se debe considerar factores sociales. 2=Se debe considerar cambio de trabajo. 3=Capacidad del trabajador no justifica despido

** Se asume que el trabajador tiene 20 años en el trabajo.

Fuente: Para países de la OCDE, el OECD, *Employment Outlook*, (1999), Anexo 2A. Para Chile: *Código del Trabajo* (2002), Art. 159 p. 4 y Art.161-163.

Sin duda, las reformas de 2001 fueron motivadas, en gran parte por la preocupación que despertaba la falta de aplicación generalizada de distintas normas legales, incluyendo aquellas referentes a las indemnizaciones. A este respecto, la reforma debe ser acogida como un paso hacia una mejor protección e imposición de los derechos legítimos de los trabajadores. Los empleadores también tienen interés en que la ley se aplique rápida y predeciblemente. Los mercados competitivos son más efectivos si todas las empresas juegan con las mismas reglas, condición que no se cumple si muchas empresas pueden eludir la ley. Tampoco se cumple esta condición si las consecuencias de una fiscalización más estricta son impredecibles. Las autoridades deben vigilar cuidadosamente la aplicación de las nuevas reglas y estar preparadas para modificarlas si es necesario y reforzar los cuerpos administrativos y cortes relevantes.⁵¹

Compartiendo los costos de los despidos

La Ley Laboral sería más amistosa para las empresas si se redujeran las indemnizaciones máximas de 11 a 5 meses. Este cambio facilitaría la aplicación de la ley y su fiscalización, a la vez, que fomentaría el uso de contratos de trabajo indefinidos. Un máximo de 5 meses sería más parecido a la situación en la mayoría de los países de la OCDE (ver Cuadro 9, última columna y Recuadro 13). A pesar que esta opción se ha discutido en Chile, las autoridades han mantenido el techo de este beneficio relativamente alto e introdujeron, en octubre de 2002, un tipo peculiar de seguro —el seguro de cesantía— que en cierta medida se parece a los programas de seguro de desempleo en los países de la OCDE. Los empleadores y empleados pagan 1,6 y 0,6% del salario, respectivamente, en una cuenta individual para cada trabajador, administrada por una Administradora de Fondos de Cesantía,⁵² mientras un 0,8% adicional de la contribución del empleador y un pequeño subsidio público van a un Fondo Solidario. El saldo total de la cuenta individual se paga al trabajador cuando se termina ese empleo, por cualquier causa, incluyendo término voluntario y final de los contratos de tiempo fijo, mientras el Fondo Solidario puede dar apoyo adicional después de un despido.⁵³ Los empleadores pueden deducir sus contribuciones de las indemnizaciones que deben pagar al momento del despido.

⁵¹ En su discurso del 21 de mayo de 2003, el Presidente Lagos anunció que se aumentará el número de cortes del trabajo. Para mejorar la seguridad legal, sus procedimientos serán modernizados de acuerdo al principio de "justicia oral, más rápida, ágil y sin costos".

⁵² La AFC pertenece a los fondos de pensiones y es supervisada por la Superintendencia de Fondos de Pensiones.

⁵³ El Fondo Solidario interviene si la cuenta individual del trabajador no es suficiente para pagar el salario mínimo por cinco meses. Cubre la diferencia entre estos beneficios garantizados y el saldo total de la cuenta individual. Esta garantía reemplaza el ingreso anterior a una tasa de 50% en el primer mes, disminuyendo gradualmente para llegar a 30% en el quinto mes. Los beneficios están sujetos a techos y pisos de forma que estos porcentajes de reemplazo correspondan a ingresos dentro de un rango de 50 a 100% del salario promedio.

EL seguro probablemente aumente la movilidad laboral porque un trabajador puede guardar algunos derechos acumulados después de un cambio de trabajo. También puede hacer más difícil que los empleadores eviten pagar las indemnizaciones, a pesar que estos efectos son difíciles de predecir. Siendo obligatorio para los contratos nuevos y opcional para los existentes, el seguro cubría cerca de 1,7 millones de trabajadores en el otoño de 2003. Se espera que cubra la totalidad de los aproximadamente 3 millones de trabajadores elegibles a fines de 2005.

A pesar que el seguro eleva los costos laborales totales,⁵⁴ reduce el costo específico de despedir a un trabajador. En este contexto, todavía sería justificable reducir el máximo de las indemnizaciones que los empleadores deben pagar por despido. Una política de este tipo podría justificar un mayor gasto público en beneficios para los desempleados.

⁵⁴ Este nuevo esquema lleva a un aumento de los costos laborales de 3% para los trabajos temporales. También aumenta los costos laborales de los contratos indefinidos, principalmente, como resultado de la introducción de beneficios por término voluntario del empleo.

Recuadro 13. ¿Cuán rígida es la Legislación de Protección del Empleo en Chile (LPE)?

Para permitir una comparación aproximada de la rigidez de la LPE entre los países de la OCDE, el *Employment Outlook* (Capítulo II) de la OCDE desarrolló un método para calcular los “puntajes de rigidez” en una escala de 0 a 6, donde 0 representa la flexibilidad total y 6 la rigidez más alta posible. Esto se hizo detalladamente para 22 normas legales en todos los países de la OCDE. Cada puntaje detallado fue ponderado para permitir cálculos de puntajes promedio para ciertos grupos de variables y, finalmente, un puntaje promedio general que representa la “rigidez” de la LPE de cada país como total.

Usando el mismo método para Chile, basado en el Código del Trabajo (Artículos 159-178) vigente en 2003, un puntaje general de la LPE puede ser estimado en 1,8 – menor que el promedio no ponderado de los países de la OCDE en 1998, que era de 2,2. Sin embargo, la LPE es notablemente más rígida en Chile que en cualquiera de los países anglosajones de la OCDE como también en Suiza, Dinamarca y Hungría.

Una mirada más cuidadosa (ver Cuadro 10) revela que la LPE de Chile es más rígida que el promedio en tres aspectos:

- Indemnizaciones por despido costosas.
- Mayores dificultades que el promedio para despedir trabajadores. Esto refleja dos rigideces detalladas:
 - i) “la falta de capacitación laboral del trabajador” no es una razón válida para despedir a un trabajador en Chile (ver el texto principal).
 - ii) Indemnizaciones inusualmente altas para los despidos injustificados (indemnizaciones aumentadas).
- Los trabajos temporales son más regulados que el promedio, reflejando el límite de un año de la duración de los contratos de tiempo fijo en Chile.

Sin embargo, la legislación chilena es menos estricta respecto de los procedimientos requeridos para efectuar despidos. En particular, y a diferencia de todos los países de la OCDE, Chile no impone procedimientos adicionales para los despidos colectivos, es decir, cuando se despiden más de un número especificado de trabajadores al mismo tiempo. En resumen, cuando las empresas chilenas se enfrentan a reducciones importantes de ventas y rentabilidad, pueden despedir trabajadores con relativa facilidad si pagan las indemnizaciones, pero si no están enfrentados a dificultades económicas sustanciales, tienen menos campo de acción que las empresas en la mayoría de los países de la OCDE para implementar ajustes laborales de corto plazo.

Cuadro 10. Rigidez estimada de la legislación para la protección del empleo en Chile y países de la OCDE
Puntajes (1-6), países clasificados de menor a mayor rigidez general

	Término de contratos indefinidos				Despidos colectivos (procedimientos adicionales)	Trabajos temporales ³	Puntaje general ⁴
	Inconvenientes de procedimientos ¹	Notificación e indemnización	Dificultad para despedir ²	Promedio			
Estados Unidos	0,0	0,0	0,5	0,2	2,9	0,3	0,7
Reino Unido	1,0	1,1	0,3	0,8	2,9	0,3	0,9
Nueva Zelanda	1,3	1,4	2,3	1,7	0,4	0,4	0,9
Canadá	0,0	0,8	2,0	0,9	3,4	0,3	1,1
Irlanda	2,0	0,8	2,0	1,6	2,1	0,3	1,1
Australia	0,5	1,0	1,5	1,0	2,6	0,9	1,2
Suiza	0,5	1,5	1,5	1,2	3,9	0,9	1,5
Dinamarca	0,5	1,8	2,3	1,5	3,1	0,9	1,5
Hungría	2,0	1,8	2,5	2,1	3,4	0,6	1,7
Chile	1,0	2,8	3,3	2,3	0,0	2,0	1,8
Polonia	3,0	1,3	2,3	2,2	3,9	1,0	2,0
Finlandia	2,8	1,4	2,3	2,1	2,4	1,9	2,1
Rep. Checa.	2,5	2,5	3,3	2,8	4,3	0,5	2,1
Holanda	5,0	1,0	3,3	3,1	2,8	1,2	2,2
Japón	2,0	1,8	4,3	2,7	1,5	2,2	2,3
Austria	2,5	2,0	3,3	2,6	3,3	1,8	2,4
Bélgica	0,5	2,1	1,8	1,5	4,1	2,8	2,4
Rep. de Corea	3,8	1,8	4,0	3,2	1,9	2,1	2,5
Suecia	3,0	1,4	3,8	2,7	4,5	1,6	2,6
Noruega	1,5	1,1	4,5	2,4	2,8	2,8	2,6
Alemania	3,5	1,3	3,5	2,8	3,1	2,3	2,6
México	1,0	2,1	3,7	2,3	3,8	2,5	2,6
Francia	2,8	1,5	2,8	2,3	2,1	3,7	2,8
España	2,0	2,6	3,3	2,6	3,1	3,6	3,1
Italia	1,5	2,9	4,0	2,8	4,1	3,8	3,4
Turquía	2,0	3,4	2,5	2,6	2,4	4,9	3,5
Grecia	2,0	2,2	3,0	2,4	3,3	4,8	3,5
Portugal	3,5	5,0	4,5	4,3	3,6	3,0	3,7
Promedio OCDE	1,9	1,8	2,8	2,2	3,0	1,9	2,2

Nota: Para los países de la OCDE, no se tomaron en cuenta los cambios en políticas después de 1998.

1. Procedimientos y demoras antes de notificar.

2. Razones válidas, posible período de prueba antes que el trabajador nuevo tenga protección, indemnización por despido injustificado, obligación de reintegro.

3. Contratos por tiempo fijo y agencias de trabajo temporal. Para Chile y México, se asumió que los puntajes estimados para los contratos de tiempo fijo se aplican también a las agencias de trabajo temporal.

4. Se usaron las siguientes ponderaciones: contratos indefinidos, 5/12; despidos colectivos, 2/12; trabajos temporales, 5/12.

Fuentes: Employment Outlook de la OCDE, 1999, Capítulo 2 y Código del Trabajo de Chile.

Desempleo, subempleo y la necesidad de trabajos flexibles

La tasa oficial de desempleo fue de alrededor de 8% en el primer trimestre de 2003, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadística (INE). De acuerdo con otras fuentes, el desempleo podría ser sustancialmente más alto.⁵⁵ Sin embargo, su variación cíclica ha sido moderada. Después de varios años de lenta reducción, el desempleo alcanzó un piso aparente de 6% en 1996 y después cambió poco hasta 1999. Pero en este último año se elevó brevemente a 10% antes de estabilizarse en alrededor de 9% durante la mayor parte de los tres últimos años.

El empleo fluctúa más que el desempleo, pero sus fluctuaciones cíclicas, en parte, se acomodan por las variaciones de la tasa de participación en la fuerza de trabajo. Por un largo período, hasta mediados de la década de 1990, el alza de los salarios reales atrajo un aumento significativo en la participación en la fuerza de trabajo. Después de 1999, el desempleo pudo haber aumentado más allá del máximo de 10% registrado si no hubiera disminuido la participación en la fuerza laboral.

Si bien los efectos de la reciente desaceleración de la actividad económica claramente han tenido un efecto negativo, existen importantes componentes estructurales en el desempleo observado y escondido en Chile. La relación empleo-población es particularmente baja y disminuyendo para los jóvenes, mientras para las mujeres adultas también es baja pero está creciendo. Menos de un tercio de los jóvenes entre 15 y 24 años estaban en la fuerza de trabajo en 2001 y sólo uno de cada cuatro tenía empleo (Cuadro 11). La relación empleo/población para los jóvenes era mucho más baja que en la mayoría de los países de la OCDE, aunque similar a las relaciones en Francia, Grecia, Italia y Polonia (Cuadro 12). Para hombres adultos, la relación empleo/población era cercana al promedio de los países de la OCDE en la edad más productiva y estaba por encima del promedio de los países de la OCDE en el grupo etáreo de 55 a 64 años. Sin embargo, para las mujeres, las tasas de empleo son relativamente bajas en todos los grupos etáreos.

⁵⁵ Por ejemplo, en abril de 2002, la tasa oficial de desempleo de acuerdo al INE fue de 8,8%, mientras una encuesta del área metropolitana de Santiago efectuada por la Universidad de Chile indicó una tasa de 13,3%. El censo de 2002 mostró una tasa de 14,7% para el mismo mes.

Cuadro 11. Participación en la fuerza de trabajo, empleo y desempleo por edad y género

Fuerza laboral y empleo como porcentaje de la población
Desempleo como porcentaje de la fuerza laboral

Género, edad	Tasa de participación en la fuerza laboral				Tasa de empleo				Tasa de desempleo			
	1997	1999	2001	2002	1997	1999	2001	2002	1997	1999	2001	2002
Hombres												
15-24	47,1	44,9	41,5		41,1	35,8	33,3		12,9	20,2	19,8	
25-54	94,9	95,0	94,2		90,9	87,4	87,0		4,3	8,0	7,7	
55-64	74,3	76,8	76,1		71,7	71,6	71,8		3,6	6,8	5,7	
65+	27,4	25,5	23,9		27,0	24,9	23,4		1,3	2,5	2,0	
15-64	80,0	79,9	78,4		75,6	72,2	71,2		5,5	9,7	9,1	
15+	74,7	74,3	72,5	71,8	70,7	67,3	66,1	65,4	5,4	9,4	8,9	8,9
Mujeres												
15-24	27,1	24,7	22,8		22,1	18,5	17,5		18,4	25,0	23,2	
25-54	45,5	47,1	46,7		42,8	43,0	42,9		5,9	8,8	8,2	
55-64	23,7	25,6	25,8		23,3	24,7	25,2		1,9	3,4	2,5	
65+	6,3	6,2	5,9		6,3	6,2	5,9		0,3	0,2	0,6	
15-64	38,4	39,2	38,3		35,4	35,0	34,5		7,8	10,9	9,9	
15+	34,6	35,3	34,1	33,7	31,9	31,5	30,8	30,4	7,7	10,7	9,7	9,7
Ambos sexos												
15-24	37,2	35,1	32,4		31,7	27,5	25,7		14,8	21,8	21,0	21,5
25-54	69,8	70,5	70,1		66,4	64,7	64,6		4,8	8,3	7,8	7,6
55-64	48,1	50,2	50,0		46,5	47,2	47,6		3,1	5,9	4,9	4,6
65+	15,9	14,9	13,8		15,6	14,7	13,6		1,1	2,0	1,6	1,9
15-64	59,0	59,3	58,2		55,3	53,4	52,8		6,3	10,1	9,4	9,2
15+	54,2	54,4	52,9	52,4	50,9	49,0	48,1	47,6	6,1	9,8	9,1	8,9

Nota: Las cifras de 2002 se refieren a enero-octubre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas: sitio web e Indicadores de Empleo por Sexo y Grupos de Edad, Separata No 10, Santiago 2002.

Cuadro 12. Relación empleo-población por edad y género en Chile y países de la OCDE en 2001

En cada grupo etáreo, los países fueron clasificados de acuerdo a las proporciones para ambos sexos

A. Jóvenes: 15 a 24				B. Edad más productiva: 25 a 54				C. Adulto mayor: 55 a 64			
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos		Hombres	Mujeres	Ambos sexos		Hombres	Mujeres	Ambos sexos
Holanda	72	69	70	Islandia	95	86	91	Islandia	91	80	86
Islandia ¹	67	67	67	Suiza	95	77	86	Noruega	72	62	67
Suiza	65	61	64	Noruega	89	81	85	Suiza	81	55	67
Dinamarca	64	59	62	Suecia	87	82	85	Suecia	70	64	67
Australia	62	60	61	Dinamarca	89	80	85	Japón	78	47	62
Estados Unidos ¹	59	56	58	Holanda	93	73	83	Nueva Zelanda	71	50	61
Noruega ¹	58	55	57	Portugal	90	75	82	Estados Unidos	66	52	58
Canadá	56	56	56	Austria	90	74	82	Rep. de Corea	69	48	58
Nueva Zelanda	59	53	56	República Checa	90	74	82	Dinamarca	63	50	57
Reino Unido ¹	57	52	55	Finlandia	85	78	82	Reino Unido	62	43	52
Austria	56	47	51	Reino Unido	88	74	81	México	80	27	52
Suecia ¹	47	49	48	Estados Unidos	88	74	81	Portugal	62	41	50
Alemania	52	44	48	Alemania	87	72	80	Todo OCDE	60	38	48
México	64	33	48	Canadá	85	74	80	Canadá	58	39	48
Irlanda	52	42	47	Francia	88	71	79	Chile	72	25	48
Todo OCDE	49	40	44	Nueva Zelanda	88	71	79	Irlanda	65	28	47
Portugal	49	38	44	Luxemburgo	93	64	79	Australia	57	36	46
Japón	42	42	42	Japón	93	64	79	Finlandia	47	45	46
Finlandia	40	40	40	Bélgica	87	66	77	Holanda	50	28	39
España ¹	44	30	37	Australia	85	68	76	España	58	22	39
República Checa	40	31	36	Irlanda	89	64	76	Grecia	55	23	38
Hungría	37	28	32	Todo OCDE	88	64	76	República Checa	53	23	37
Luxemburgo	34	30	32	República Eslovaca	79	71	75	Alemania	45	28	37
Turquía	43	22	32	Hungría	79	67	73	Francia	41	32	37
República de Corea	23	34	29	República de Corea	88	57	73	Turquía	49	18	33
Bélgica	32	25	29	Grecia	89	53	70	Polonia	37	22	29
República Eslovaca	29	27	28	Italia	85	53	70	Italia	40	16	29
Italia	33	22	27	España	86	53	70	Austria	38	17	27
Grecia	30	22	26	Polonia	76	63	69	Bélgica	35	16	25
Chile	33	18	26	México	95	45	68	Luxemburgo	35	14	25
Francia	28	21	24	Chile	87	43	65	Hungría	35	15	24
Polonia	24	20	22	Turquía	79	26	53	República Eslovaca ³⁸	10	22	22

1. De 16 a 24 años

Fuentes: Datos de la encuesta de la fuerza laboral compilada por la OCDE y Eurostat; INE.

Aumentar la participación de mujeres y jóvenes en la fuerza laboral

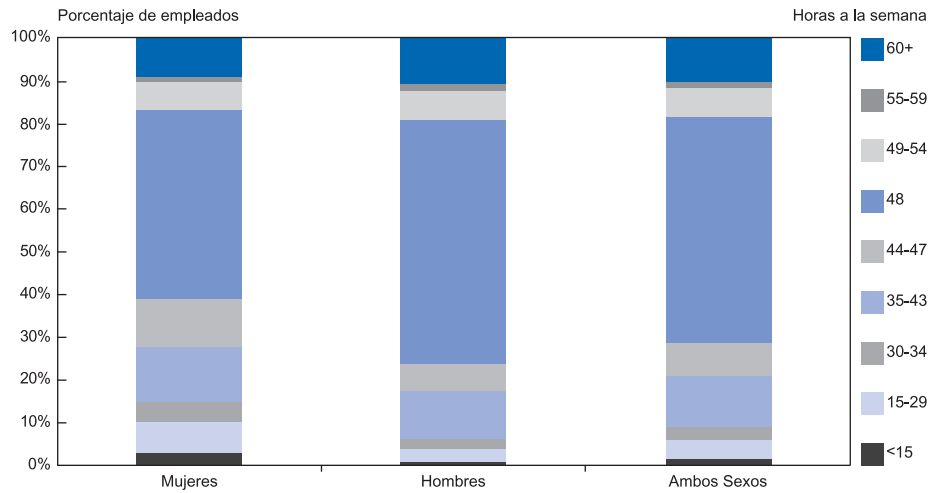
Chile claramente tiene un gran potencial para aumentar la participación en la fuerza laboral, particularmente entre jóvenes y mujeres. Si el mercado laboral chileno pudiera acomodar esta oferta de trabajo potencial el país estaría en mejor posición para lograr altas tasas de crecimiento una vez que la actual desaceleración cíclica descendente termine. Más aún, un aumento en la tasa de participación también aumentaría el número de cotizantes al sistema de pensiones que en la actualidad es relativamente bajo. Sin un aumento en el número de cotizantes, el gasto público en pensiones asistenciales subirá bruscamente en las próximas décadas y agravará el déficit fiscal (ver Capítulo II). Aumentar la tasa de participación también es un mecanismo poderoso para aliviar la pobreza.

La ya baja tasa de participación de los jóvenes en la fuerza laboral chilena ha caído aún más después que comenzó la desaceleración del crecimiento económico en 1998. La caída estuvo relacionada en parte al aumento en las inscripciones en los niveles secundarios y terciarios del sistema educacional. Sin embargo, la evidencia de los países de la OCDE sugiere que el aumento de las inscripciones estudiantiles puede ser compatible con mayores niveles de empleo juvenil si existen suficientes empleos temporales o de jornada parcial. Estas oportunidades de trabajos flexibles pueden ser importantes para los estudiantes como fuentes de ingresos durante un período largo de educación. Sin embargo, en Chile el empleo juvenil se ve limitado por varias rigideces institucionales, incluyendo la falta de empleos de jornada parcial, el salario mínimo y el sistema de indemnizaciones que tiende a poner a los trabajadores sin estabilidad en el cargo en una situación de vulnerabilidad en los ciclos económicos (Cowan et al., 2003).

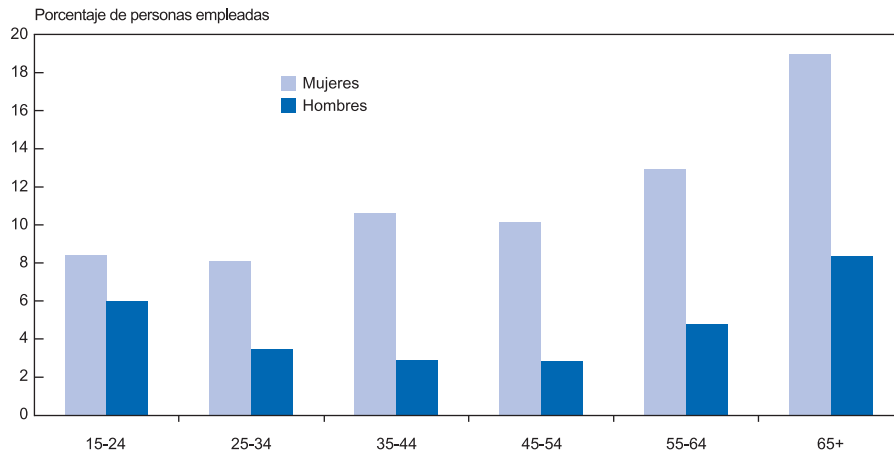
Varios estudios de la OCDE han estado dedicados a los factores y políticas que pueden aumentar la participación femenina en la fuerza de trabajo (ver Recuadro 14). Es importante destacar que las mujeres (con hijos) a menudo quieren trabajos a jornada parcial y con horarios flexibles. En Chile en 2001, 39% de las mujeres empleadas tenían horarios de trabajo inferiores a 48 horas semanales, pero la mayoría trabajaba casi a tiempo completo entre 35 y 47 horas (Gráfico 23.A). Solamente un 10% de las mujeres trabajaba menos de 30 horas semanales –jornada parcial según los estándares de la OCDE– con la incidencia mayor entre las adultas mayores (Gráfico 23.B).

Gráfico 23. Horarios de trabajo normales e incidencia del trabajo a jornada parcial

A. Horario de trabajo normal



B. Incidencia de trabajo a jornada parcial en 2001 (menos de 30 horas)



Fuente: INE (2002), Indicadores de Empleo por Sexo y Grupos de Edad, Separata No. 10.

La Ley Laboral (Artículo 40 bis) clarifica que los contratos de jornada parcial son posibles y que los trabajadores tienen los mismos derechos legales de aquellos que trabajan a jornada completa. Varios esfuerzos adicionales por hacer más adaptables los horarios de trabajo están en discusión en la actualidad y deberían ser aplicables a las jornadas de tiempo parcial. Si el marco legal no es suficientemente flexible, existe el riesgo que un exceso del aumento en el trabajo a jornada parcial se de en el sector informal. Leiva (2000) mostró que en 1994 cerca de dos quintos de los hombres con trabajos a jornada parcial y tres quintos de las mujeres eran empleados dependientes, de los cuales poco más de la mitad tenían contratos de trabajo. Sólo entre 35% y 40% de los empleados a jornada parcial contribuían a sistemas de seguro social. Estos resultados destacan la necesidad de políticas que puedan fomentar tanto la flexibilidad como el cumplimiento con un conjunto básico de reglas que protejan a los trabajadores.

Recuadro 14. Aumentando la participación femenina en la fuerza de trabajo: la experiencia de la OCDE

Existen grandes variaciones en la participación femenina en la fuerza de trabajo de los países de la OCDE, registrándose las mayores tasas de participación en los países escandinavos y las menores en los países mediterráneos y México. Además de las características culturales e individuales (estado civil, cantidad de hijos y años de educación) y el contexto del mercado laboral, existen varias variables de políticas que explican las diferencias entre los países. Un estudio de la OCDE (2003) analizó la importancia relativa de seis tipos potenciales de políticas, usando un análisis econométrico. De lejos el determinante más importante fue la disponibilidad de trabajo a jornada parcial. Segundo en importancia fue el grado en que se subsidia el cuidado infantil. En tercer lugar, el tratamiento impositivo del segundo ingreso comparado con un ingreso único en un hogar es altamente relevante. En cuarto lugar, la duración de la licencia de maternidad también resultó positivo y altamente significativo. Sin embargo, tanto las licencias pagadas muy cortas como las muy largas tienen un efecto disuasivo. En quinto lugar, los subsidios familiares tuvieron un efecto insignificante en la participación femenina. Finalmente, aumentar la educación de las mujeres también tendría un impacto significativo.

Sobre la bases de tres variables claves de políticas (subsidios para el cuidado infantil, tratamiento impositivo y disponibilidad de trabajo a jornada parcial), los países de la OCDE se pueden dividir a grandes rasgos en cuatro grupos (ver Cuadro 13). Los países escandinavos tienen altos subsidios para el cuidado infantil, un tratamiento impositivo favorable y una incidencia moderada de trabajo de jornada parcial. Otros países del norte de Europa tienen subsidios relativamente bajos para el cuidado infantil, tratamientos impositivos promedio y una incidencia particularmente alta de trabajos a tiempo parcial. Los países anglosajones no europeos tienen bajos subsidios para el cuidado infantil, un tratamiento impositivo promedio y una incidencia variable de trabajos de jornada parcial. Finalmente, los países con ingreso per cápita más bajos de la OCDE e Italia tienen bajos subsidios para el cuidado infantil, un tratamiento impositivo de promedio a favorable y una baja incidencia de trabajo a tiempo parcial. Una combinación favorable de políticas puede tener un fuerte impacto positivo en la participación femenina en la fuerza de trabajo, como lo demuestran simulaciones de políticas para Holanda y España. En el caso de los países de bajos ingresos de la OCDE, las políticas más prometedoras parecen ser el aumento en la disponibilidad de trabajos de jornada parcial y mayores subsidios para el cuidado infantil.

Fuente: OCDE (2003b).

Cuadro 13. Determinantes políticas de la participación femenina en la fuerza de trabajo

	Tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo, mujeres entre 25-54 años	Gastos públicos en guardería infantil y educación preescolar como porcentaje del PIB, 1999 ²		Tasa efectiva de impuestos de los ingresos al 67% del salario promedio-2001 ^{3,4}			Porcentaje de mujeres empleadas entre 25-54 años con empleos a jornada parcial
		Total	Del cual guardería infantil formal	Segundo ingreso	Ingreso único	Relación Segundo ingreso/ ingreso único	
Países escandinavos							
Dinamarca	83,5	2,7	1,7	50	41	1,2	15,1
Finlandia	85,0	1,5	1,2	26	26	1,0	9,5
Islandia	88,1	1,1	0,8	42	15	2,8	31,3
Noruega	83,3	1,6	0,8	30	26	1,2	30,7
Suecia	85,6	1,9	1,3	30	30	1,0	19,0
Países noreuropeos y Japón							
Austria	77,1	0,9	0,4	25	22	1,1	26,2
Bélgica	70,7	0,5	0,1	51	34	1,5	37,1
Francia	78,7	1,3	0,7	26	21	1,2	23,5
Alemania	78,3	0,8	0,4	50	34	1,5	34,3
Irlanda	66,1	0,5	0,2	24	10	2,3	32,1
Luxemburgo	65,1	..	..	20	19	1,0	29,2
Holanda	73,8	0,6	0,2	33	27	1,2	54,3
Suiza	79,3	0,3	0,1	24	19	1,3	47,4
Reino Unido	76,3	0,5	0,1	24	19	1,3	38,6
Japón	67,3	0,3	0,2	18	15	1,2	39,2
Países anglosajones no europeos							
Australia	71,4	0,2	0,2	27	19	1,4	38,3
N. Zelanda	74,5	0,3	0,1	23	19	1,2	34,1
Canadá	79,1	0,3	0,1	32	21	1,5	22,3
E.E. U.U.	76,4	0,5	0,1	29	22	1,3	13,0
Países de la OCDE con menor ingreso per cápita e Italia							
Hungría	70,0	..	..	29	29	1,0	4,4
Polonia	76,5	..	..	39	30	1,3	16,5
Rep. Eslovaca	83,9	0,6	0,1	27	18	1,5	2,7
Rep. Checa	81,8	0,5	0,0	40	21	1,9	4,0
Grecia	61,3	..	0,4	16	16	1,0	13,3
Italia	59,3	..	..	38	24	1,6	23,8
Portugal	78,1	0,5	0,2	17	13	1,3	11,1
España	61,2	0,4	0,1	21	13	1,6	15,7
Turquía	28,2	0,0	0,0	29	29	1,0	14,5
Rep. Corea	58,4	0,1	0,0	8	8	1,1	9,2
México	45,3	0,5	0,1	-4	-4	1,0	27,0
Chile	46,7	0,4	0,0	0	0	1,0	9,6
Promedio no ponderado		0,7	0,4	28	21	1,4	24,6

1. Los gastos públicos en guarderías infantiles formales no incluyen gastos tributarios.

2. 1998 para Francia, Irlanda y España.

3. En caso de segundo ingreso, se asume que la familia incluye un marido que gana 100% del salario promedio productivo y dos hijos.

4. La tasa promedio de impuesto incluye la contribución de seguro social del empleado y está neto de beneficios universales en dinero.

Fuentes: OECD (2003b) basado en la base de datos de OCDE "Taxing Wages"; "The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment". Para los gastos públicos en guarderías infantiles: Base de datos de educación de la OCDE; Base de datos de gastos sociales de la OCDE; Eurostat; Estimaciones del personal de la OCDE sobre gastos públicos en guarderías infantiles formales para Canadá, Japón, Estados Unidos. Estadísticas del Mercado Laboral de la OCDE. Chile: Ministerio de Hacienda: Servicio de Impuestos Internos y Dirección de Presupuestos.

En Chile los subsidios públicos para el cuidado infantil son relativamente bajos y solamente disponibles para educación preescolar (4-5 años) pero no para guarderías infantiles (Cuadro 13). En vez, las empresas con más de 20 empleadas deben cubrir los costos del cuidado infantil (Artículo 203-205). Esto probablemente tiende a reducir los salarios relativos de las madres y puede proporcionar un desincentivo para contratar mujeres en general. Para el futuro, sería deseable encontrar soluciones que fomentarán una distribución más igualitaria de estos costos entre los empleadores, los empleados y el Estado, así como también entre hombres y mujeres. El tratamiento impositivo de los segundos ingresos es favorable, ya que los impuestos se cobran sobre ingresos individuales y no familiares.

Los trabajos no estándar son a menudo inseguros

A pesar que no existen estadísticas para los últimos años, es evidente que en Chile han existido de manera generalizada formas “no estándar” de empleo —contratos por tiempo fijo, contratos por tareas específicas, subcontratos, trabajos sin contrato y empleo independiente— por mucho tiempo. Como se indicó con anterioridad, los empleadores eligen formas no estándar de empleo para evitar los altos costos de indemnización y la dificultad para poner fin a los contratos indefinidos. Una encuesta de 1998 reveló que casi uno de cada cuatro empleados no tenía contrato de trabajo, por lo que trabajaban *informalmente* (CASEN 1998). Otras encuestas en 1998 y 1999, enfocándose en el sector formal (y excluyendo firmas con menos de 5 empleados), mostró que sólo un quinto de los contratos de trabajo firmados al año eran indefinidos, mientras casi la mitad se establecían para tareas específicas y finitas y el resto por períodos de tiempo fijo (Cuadro 14, dos primeras columnas). Pero en términos de stock, más del 80% de los empleados del sector formal tenían contratos indefinidos ya que los contratos de plazo fijo y por tareas específicas generalmente eran de corta duración. Sólo el 6% de los empleados dependientes con contratos tenían trabajos de plazo fijo mientras una proporción levemente mayor tenía contratos por tareas específicas.

Cuadro 14. Contratos laborales por tipo
Distribución porcentual de empleados pagados

Tipo	Contratos nuevos		Contratos en vigencia	
	1998	1999	1998	1999
Indefinido	24	20	81	83
Plazo fijo	32	31	7	6
Tarea específica	40	45	10	9
Otro	5	4	2	2

Nota: Excluye trabajadores sin contrato.

Fuente: Encuesta Laboral 1999, Dirección del Trabajo.

La encuesta de 1999 también mostró que más del 6% de los trabajadores con contratos de trabajo de cualquier tipo tenían contratos con empresas distintas a la que estaban trabajando, una alta proporción según estándares internacionales. Estas empresas incluyen sucursales locales de empresas de trabajo temporal internacionales, pero además de los subcontratos formalizados probablemente también existan muchas compañías subcontratistas semi-formales que a menudo no pagan las contribuciones sociales, así como también trabajadores independientes que actúan individualmente.

Los trabajadores *independientes* en general son numerosos para los estándares de la OCDE (Cuadro 15) mientras sus ingresos han caído dramáticamente. Probablemente muchos de ellos son subcontratistas individuales que trabajan a honorarios o con acuerdos informales. El ingreso promedio de los trabajadores independientes que no son empleadores era 45% más alto que el ingreso promedio de un trabajador en el año 1995, pero para el 2000 era 18% más bajo (Cuadro 16). Como proporción del empleo total, los trabajadores independientes aumentaron de 26% a mediados de la década de 1990 a 28% en 1999, y se ha mantenido casi constante a este último nivel. Esta proporción de empleo independiente es alta para los estándares de la OCDE aún si se excluye cerca de 6 puntos porcentuales representados por los campesinos independientes.⁵⁶

⁵⁶ Los datos de encuestas de la fuerza de trabajo muestran pocos cambios en la estructura de trabajo independiente hasta mediados de 2002. La mayoría de las personas involucradas, cerca de 20% del empleo total, son trabajadores independientes no agrícolas sin empleados; los campesinos independientes representan 6% y los empleadores 3%. (ver www.ine.cl).

Cuadro 15. Empleo por condición de trabajo en Chile y países de la OCDE, 2001
 Porcentaje de empleo total, países clasificados según proporción de trabajadores independientes

	Empleados	Independientes	Trabajadores de la familia sin pago
Grecia	60	32	8
Turquía	51	31	19
México	63	29	8
Rep. de Corea	62	29	9
Chile	70	28	2
Portugal	73	25	2
Italia	72	24	4
Polonia	72	23	5
Nueva Zelanda	80	19	1
España	80	18	2
Irlanda	82	17	1
República Checa	85	15	1
Hungría	86	14	1
Australia	86	14	0
Finlandia	87	13	1
Reino Unido	88	11	1
Japón	84	11	5
Holanda	89	11	1
Austria	87	11	3
Suiza	88	10	2
Alemania	89	10	1
Canadá	90	10	0
Suecia	90	10	0
Francia	91	9	..
Rep. Eslovaca	92	8	0
Dinamarca	91	8	1
Estados Unidos	93	7	0
Noruega	93	7	0

Fuente: Datos de encuestas de fuerza de trabajo de la OCDE y www.ine.cl.

Cuadro 16. Ingreso laboral según condición de trabajo
 Salario promedio =100

	1995	1998	2000
Empleador	897	617	451
Independiente	145	103	82
Empleado*	100	100	100
Todos los grupos	130	111	100

Nota: Ingreso promedio de personas empleadas de acuerdo con encuestas de presupuestos familiares.

* Excluyendo servicios personales.

Fuente: Ingreso de Hogares y Personas, 1995-2000.

El gobierno está preparando una ley muy necesaria para regular a las agencias subcontratistas. Dada la necesidad de trabajos flexibles, las políticas deberían tener como meta acomodar estas necesidades lo más posible dentro del marco legal de la Ley Laboral y el seguro social. Esto justificaría permitir que los contratos de plazo fijo fueran por períodos más largos que un año, junto a otras medidas claves para facilitar el despido de trabajadores con contratos indefinidos, como se discutió con anterioridad.

Compartiendo los costos: la dificultad de financiar la protección social

Desde la perspectiva de la OCDE, la tributación relativamente moderada en Chile parecería fomentar el empleo y debería facilitar una política para promover el cumplimiento y la legalidad en el mercado laboral.⁵⁷ La mayoría de los trabajadores que ganan el salario promedio pagan poco o nada de impuesto a la renta como resultado de una deducción básica relativamente alta. Sobre este límite, las tasas impositivas para los asalariados varían de 5 a 40%. Las contribuciones obligatorias de seguridad social se pagan sobre la totalidad del salario hasta un techo de alrededor de cuatro veces el salario promedio, con una tasa de contribución total de cerca de 24% (13% a los fondos de pensiones; 7% a salud, enfermedad y maternidad; 1% para seguro de accidente del trabajo y 3% para el nuevo seguro de cesantía).⁵⁸

A pesar de estas tasas moderadas de contribuciones, la cobertura de seguridad social de la población es relativamente baja según los estándares de la OCDE, como es el caso en la mayoría de los países de medianos y bajos ingresos. No sólo muchos ciudadanos tienen poca protección social; esto significa también que el gasto social en el futuro probablemente deba seguir incluyendo un componente sustancial de pensiones mínimas y de asistencia y otros programas financiados por impuestos generales, más allá del gasto en seguridad social que se puede financiar con las contribuciones de los empleadores y los empleados.

⁵⁷ Edwards y Edwards (2000) estimaron que la menor contribución de seguridad social resultante de la reforma de pensiones de 1981 redujo la tasa de desempleo entre 1 y 1,5 puntos porcentuales.

⁵⁸ En varios fondos privados opcionales de salud se aplican contribuciones más altas, así como también en los sistemas antiguos de reparto a la cual están afiliados algunos de los trabajadores más viejos. Los empleadores pagan el seguro de accidente del trabajo y parte del seguro de indemnización y el resto se deduce de los salarios de los trabajadores.

La contribución a la seguridad social es obligatoria para los empleados pero voluntaria para los trabajadores independientes. Sin embargo, la densidad de contribuciones a los fondos de pensiones es muy baja, como se discutió en el Capítulo II. Cerca de 23% de los empleados y 92% de los trabajadores independientes no contribuyen en el mes promedio. Esto corresponde a 44% de todos los empleados de acuerdo con las encuestas de la fuerza de trabajo.⁵⁹ El no pago de contribuciones es muy alto en todos los niveles de ingreso, pero es particularmente alto en el quintil de ingresos más bajos.⁶⁰ Las pensiones de asistencia se pagan a las personas de 65 años y más que no tienen recursos, por lo que la pensión mínima efectiva es cerca de 30% del salario promedio.

En principio, sería deseable hacer que la seguridad social fuera obligatoria para todos los trabajadores, incluyendo a los independientes. Pero esto encarecería los costos de fiscalización y también podría dar un incentivo indeseable a los trabajadores independientes de declarar menos ingresos para efectos impositivos. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que estas posibles desventajas podrían limitarse si los trabajadores independientes tuvieran que pagar contribuciones sólo por una pequeña cantidad nominal de ingreso, que se calcularía para financiar una pensión mínima dentro del sistema de contribución individual.

Los beneficios de desempleo deberían aumentarse si se pueden financiar

Si Chile puede aumentar su gasto social en el futuro cercano, debería dar prioridad al apoyo de los trabajadores desempleados. Como se mencionó con anterioridad, la necesidad de fomentar el uso de contratos de trabajo indefinidos hace deseable que se reduzca la cantidad máxima de pagos de indemnización por parte de los empleadores, por ejemplo, de once a cinco meses. Pero se puede considerar que un paso así justifica un aumento en los beneficios públicos pagados a los trabajadores despedidos, quizás tanto bajo el nuevo seguro (seguro de cesantía) como bajo los programas de asistencia de desempleo conectados con el sistema de subsidio familiar (ver Capítulo V).

⁵⁹ Estas estadísticas, que no cubren a los militares, se refieren al empleo de acuerdo a la Encuesta de la Fuerza de Trabajo en 2001.

⁶⁰ La encuesta CASEN de 2000, usando métodos y definiciones un poco distintas, encontró que 37% de los empleados no contribuyeron en un mes. La proporción varió de 28% en el quintil de más altos ingresos a 56% en el quintil más bajo.

Sin embargo, con mayores gastos en beneficios para los desempleados, su administración requerirá más recursos. En la medida de lo posible, la administración de los beneficios de indemnización por despido y de asistencia a los desempleados deberían incluir los controles necesarios para asegurar que los desempleados están disponibles para trabajar combinados con orientación para buscar trabajo y asistencia práctica en la búsqueda de trabajo. La experiencia de la OCDE sugiere que mientras más generosos son los beneficios, más importante es tener controles efectivos – especialmente para verificar que los postulantes busquen trabajo en el sector formal y que no estén trabajando.

La mayoría de los países de la OCDE tienen agencias de empleo nacionales cuyo rol es coordinar las políticas “activas” y “pasivas” del mercado de trabajo. Una serie de revisiones de políticas de la OCDE se han dedicado a estas políticas.⁶¹ Las diferentes condiciones sociales en Chile probablemente justifiquen soluciones diferentes en muchos aspectos, pero la cooperación con los países de la OCDE podría reducir el riesgo de costosos errores de políticas, incluyendo el riesgo de fomentar dependencia en los beneficios creando así una “trampa de la pobreza”. De particular interés puede ser la experiencia reciente de los países que han buscado lograr estas metas dentro de redes de servicios de empleo descentralizadas, por ejemplo, entregándole la administración de los casos individuales a cuerpos privados o municipales sobre una base competitiva.⁶²

El gasto en programas activos del mercado de trabajo para los desempleados es modesto. El programa Pro-empleo, que involucra a 65.000 personas anualmente, puede apoyar inversiones de importancia a las comunidades con alto desempleo y le da subsidios a los empleadores que contratan trabajadores despedidos y los capacitan. A pesar que la experiencia de la OCDE apunta a las ventajas potenciales de las medidas activas en contraposición a la mera administración de los beneficios en dinero efectivo, los estudios de evaluación en muchos países han mostrado resultados mixtos. En este contexto, es probablemente justificado que Chile continúe implementándolos en una escala modesta para que puedan ser diseñadas con cuidado y focalizados en los más necesitados.

⁶¹ OECD (1996a-c, 1997, 1998 y 2003a); Martin y Grubb (2001).

⁶² Ver OCDE (2001) y Struyven y Steurs (2002).

Las políticas del mercado laboral también tienen un rol en la promoción de la capacitación de la fuerza de trabajo en general. Aparte de promover un conjunto de instituciones que generalmente favorecen la capacitación en el lugar de trabajo —incluyendo el uso más amplio de los contratos indefinidos— muchos gobiernos proporcionan consejos específicos y apoyo a la capacitación en la empresa. En Chile esto lo hace el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que administra un esquema voluntario de capacitación de los trabajadores al que están afiliadas empresas con cerca de 800.000 trabajadores. Los empleadores que eligen participar en el esquema de capacitación tienen el derecho a deducciones de impuestos de hasta 1% de la suma de los salarios. Pueden seleccionar a los trabajadores que capacitarán y decidir el contenido de la capacitación, pero si dejan que estas decisiones las tomen cuerpos bipartitos reciben una deducción tributaria adicional. Aunque este programa juega un rol positivo, la información disponible sugiere —en Chile y otros lugares— que los trabajadores que ya están bien educados están sobre representados entre los participantes de la capacitación en la empresa, ya sea dentro o fuera del trabajo. Esto apunta a la enorme importancia de mejorar la educación general, como se discutirá en el siguiente capítulo. En Chile como en los otros países de la OCDE, todos los jóvenes necesitarán en el futuro una educación inicial que los prepare adecuadamente para una vida de educación permanente.

V. Más equidad y calidad en la inversión en capital humano

Una agenda social ambiciosa

Desde 1990, el mejoramiento del acceso y la eficiencia en los programas de educación y salud han sido una de las principales prioridades del gobierno. A través de estas políticas, la actual administración busca reducir la pobreza y las desigualdades en los ingresos, pero también busca mejorar el capital humano y como tal aumentar el bienestar que debería proporcionar una base más amplia para el crecimiento. Para mejorar la educación, el gobierno comenzó a introducir la jornada completa en la educación pública desde 1997 (esperándose alcanzar la meta gubernamental en 2006). En salud, debería empezar a operar un nuevo plan universal de seguro de salud en 2004.

El financiamiento de las dos reformas, manteniendo la estabilidad macroeconómica, se ha convertido en tema de debate político. Debido a que el crecimiento se ha retardado, estas reformas se financian parcialmente por un aumento temporal de la tasa del IVA desde octubre de 2003. Sin embargo, el gobierno se da cuenta que impuestos adicionales pueden obstaculizar el crecimiento. Así, trata de encontrar un equilibrio moderando el aumento de los impuestos y alargando el calendario de reformas.

El gobierno también está tratando de mejorar la solidaridad en educación y salud, a la vez, que se sigue construyendo sobre la libertad de elección. En educación, el gobierno está considerando cómo mejorar la calidad de los colegios públicos y reducir la segmentación de los estudiantes entre el sector público y el privado. En salud, la política es establecer un gran fondo solidario, esperando que así aumenten los incentivos para que los aseguradores privados absorban un mayor número de personas de la tercera edad, a la vez que se proporcionan más fondos al sistema público a expensas del sistema privado.

Además de las políticas de salud y educación, el gobierno también se ha focalizado en el alivio de la pobreza. Particularmente desde la década de 1990, ha aumentado el salario mínimo, los subsidios familiares, las pensiones de asistenciales y los programas de vivienda social. Más aún, en 2002 se introdujo un mecanismo de seguro de desempleo, proporcionando un pago mínimo durante cinco meses. Finalmente, en 2002 el gobierno introdujo un programa especial cuyo objetivo es erradicar la pobreza para 2006 (Chile Solidario). Estas políticas han contribuido a la reducción de la pobreza, pero un mayor progreso en esta área depende críticamente de la reanudación del crecimiento económico.

La reducción de la pobreza se debe en gran parte al crecimiento económico.

Siguiendo una década de recuperación económica, hacia fines de la década de 1990 Chile había más que revertido el severo deterioro del estándar de vida que sufrió a comienzos de la década de 1970 y nuevamente a mediados de la década de 1980. El PIB real per cápita aumentó hasta 6% al año durante el período de 1988-97 y ha seguido creciendo, aunque más lentamente en los últimos años, excepto por una caída temporal en 1999. En promedio, entre 1998-2002, el PIB real per cápita creció cerca de 1,7% anual.

Varios indicadores confirman que los estándares de vida materiales han mejorado mucho en la última década. Una intensiva construcción de viviendas –un promedio de cerca de 120.000 nuevas viviendas al año entre 1993 y 2002– combinado con subsidios focalizados a los pobres permitieron una reducción visible de la proporción de familias que vivían en hogares semi permanentes o en viviendas sin agua y electricidad (Cuadro 17). Mejorías similares ocurrieron con el acceso familiar a automóviles y varios tipos de equipamientos para los hogares así como también a salud y educación.

Cuadro 17. Mejoría en los estándares de vida entre 1992 y 2002.
Porcentaje de viviendas u hogares

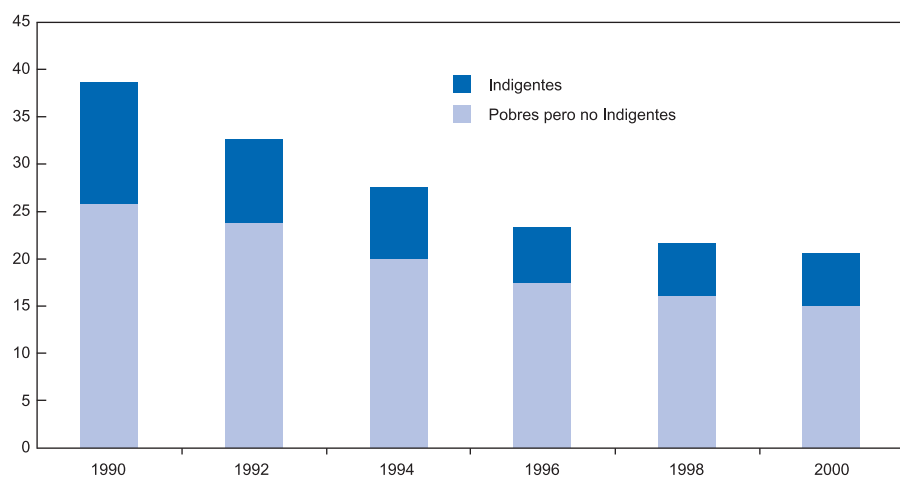
	1992	2002
Condiciones de la vivienda		
Sin agua y/o electricidad	20	9
Viviendas semi permanentes o móviles	9	4
Hogares compartiendo la vivienda con otros	11	10
Hogares con más de una familia nuclear o persona sola	34	31
Equipamientos		
Automóvil	21	32
Televisión a color	53	87
Video grabadora	18	36
Equipo de música, etc.	30	66
Lavadora de ropa	11	79
Refrigerador	55	82
Horno de microonda	4	30
Teléfono fijo	24	52
Teléfono celular	1	51
Computador	..	21

Fuente: INE, Censo de Población de 2002.

La incidencia de pobreza ha declinado sustancialmente. Medida en términos absolutos constantes —basado en una línea de pobreza oficial vinculada a una canasta de consumo— 21% de los habitantes eran pobres en 2000 comparado con 39% en 1990 (Gráfico 24). El grupo más extremo o “indigente” entre los pobres, cuyos ingresos no podían comprar los mínimos requerimientos alimenticios, cayó a 6% de la población en 2000 desde 13% en 1990.⁶³

⁶³ Estas líneas de pobreza e indigencia son bastante bajas en relación a los actuales ingresos promedio. En 2000, la línea de pobreza urbana (40.562 pesos por persona al mes) correspondía a 27% del ingreso promedio familiar nacional per cápita o 16% del salario promedio. En las áreas rurales era menor (27.349 pesos). Según lo ha definido MIDEPLAN, el límite de la indigencia sigue el precio de una canasta de alimentos específica, que es mayor en las áreas urbanas que en las rurales; el umbral de la pobreza es dos veces el límite de la indigencia en áreas urbanas, pero sólo 175% del umbral de indigencia en las áreas rurales. Todos los ingresos incluyen transferencias monetarias, valor estimado del alquiler y producción propia destinada al consumo.

Gráfico 24. Incidencia de pobreza
Porcentaje de la población



Fuente Contreras et al., 2003

El principal factor de la caída de la pobreza en la década de 1990 fue el crecimiento. De acuerdo a Contreras (2003a), 87% de la reducción de la pobreza entre 1990 y 1996 se puede explicar por el crecimiento. Este resultado es robusto para niveles alternativos de la línea de la pobreza. El crecimiento no parece haber tenido un impacto en la desigualdad del ingreso. De hecho, las desigualdades en los ingresos en Chile parecen explicarse más que nada por los años de educación. Así, un mejor acceso y calidad de la educación son herramientas poderosas para reducir la pobreza y la desigualdad.

Desempeño del sistema educacional

Características principales del sistema educacional

La educación pre universitaria está organizada en tres fases. Ocho años de educación primaria obligatoria y cuatro años de educación secundaria posterior, que desde 2003 también es obligatoria. Esta última está dividida en dos años de enseñanza general y dos años de educación humanista-científica o técnica-profesional. Los niños deben matricularse en la escuela primaria a la edad de seis años, a pesar que dos tercios de los niños de 4 y 5 años también asisten al pre escolar opcional.⁶⁴ El actual sistema administrativo de la educación, diseñado a comienzos de la década de 1980, es descentralizado, entregándole gran parte de la toma de decisiones a las municipalidades y colegios privados.⁶⁵ Los colegios municipales, colegios privados subvencionados y colegios privados pagados proporcionan educación primaria y secundaria. Los primeros se financian con subsidios del Estado a los colegios administrados por las municipalidades. Los colegios municipales también a menudo reciben cantidades variables de subsidios de las municipalidades y de los programas nacionales. Más aún, muchos colegios secundarios municipales, reciben copagos limitados de los padres. El segundo tipo de colegio se financia en forma similar con subsidios más contribuciones adicionales de los padres y se administran privadamente. El tercer grupo se financia exclusivamente por cargos a los padres. Los colegios privados subsidiados se distinguen de los colegios municipales en que los primeros seleccionan *de facto* a los alumnos, a pesar que la ley no lo permite, y negocian sus propios contratos con los profesores respetando normas mínimas.⁶⁶ Los colegios privados pagados tienen casi total libertad para negociar los salarios de los profesores y las condiciones de trabajo. Después de la introducción de un sistema de subsidio en 1980, muchos padres cambiaron a sus hijos de colegios municipales a colegios privados subsidiados. En el 2001, 37% de los estudiantes estaban matriculados en colegios privados subsidiados.

⁶⁴ Una variedad de instituciones públicas (Junta Nacional de Jardines Infantiles, Integra y municipalidades), y privadas (subsidiadas y no subsidiadas) ofrecen educación preescolar.

⁶⁵ El Ministerio de Educación ha mantenido un rol supervisor en relación al diseño de currículo, horarios y fechas para los colegios, así como la evaluación y promoción de los estudiantes. El Ministerio también juega un rol importante en los programas compensatorios.

⁶⁶ Estas normas se refieren a los salarios mínimos de los profesores y compensaciones por horas de clases, feriados, capacitación y bonos de desempeño.

Recuadro 15. Subsidios a la educación: teoría y práctica

Un sistema de cupones de subsidio a la educación es una forma de financiamiento bajo la cual los padres reciben un bono de subsidio del Estado por cada hijo en edad escolar, que ellos pueden hacer efectivo en un conjunto determinado de colegios. A su vez, los colegios cambian estos bonos de subsidio por “dinero” del gobierno. Los subsidios potencialmente afectan el desempeño de los alumnos a través de tres mecanismos interrelacionados (Hsieh y Urquiola, 2002). En primer lugar, permiten una elección individual que contribuye a la satisfacción y motivación personal. Particularmente, le dan oportunidades a los estudiantes de familias de bajos ingresos que de otra manera tendrían opciones limitadas de escolaridad. Estos estudiantes se cambiarían del sector público al sector privado. Asumiendo que este último es más eficiente que el anterior en resultados académicos, el cambio debería mejorar el desempeño de todo el sistema. En segundo lugar, los subsidios pueden generar una mayor polarización socio económica de los estudiantes entre los colegios a medida que los estudiantes buscan alcanzar los mismos resultados que sus pares. El impacto de este efecto de los pares en el desempeño es incierto y depende de cómo afecte el desempeño de distintos grupos de estudiantes. En tercer lugar, los subsidios podrían ayudar a aumentar la eficiencia (resultados del aprendizaje y costos) a través de la competencia entre colegios, financiados por fondos públicos para atraer y retener a los estudiantes, ya que sus presupuestos dependen directamente de las matrículas y la asistencia.

El sistema chileno difiere del típico sistema de cupones de subsidio, ya que el gobierno paga el subsidio por niño directamente al colegio elegido por los padres (también conocido como sistema implícito de subsidio (OCDE, 1999) o como “sistema de fondos que siguen al colegial” (Mizala y Romaguera, 2000). Sólo los colegios municipales y privados que fijan un límite a los copagos de los padres son elegibles para recibir subsidios. En particular, el gobierno le paga a cada colegio un múltiplo de la ‘unidad de subsidio escolar’ (USE) por cada alumno que asiste efectivamente. El múltiplo varía de acuerdo a la oferta educacional del colegio (media jornada o jornada completa, nivel de educación) y el monto de copago de los padres, pero es la misma para colegios municipales y para colegios privados subvencionados (Sapelli y Vial, 2002). El valor real del bono (USE) ha aumentado a una tasa anual de 11% entre 1990 y 2001.

En la década de 1980 existía casi un mercado libre para la educación permitiendo que el sistema de bono de subsidio se desarrollara rápidamente. No habían sindicatos de profesores, ni negociaciones colectivas, los profesores tenían contratos individuales con colegios privados y públicos y podían ser despedidos en cualquier momento. Las reglas del mercado cambiaron en 1991 con la introducción del “Estatuto del Profesor”, que estableció las negociaciones centralizadas de salarios y la protección de los despidos de profesores en colegios municipales. También se introdujeron otras reglas en la década de 1990. Desde 1993 se le permitió formalmente a todos los colegios privados subvencionados y a los colegios públicos secundarios cobrar pagos adicionales a los padres aparte de los subsidios y otros cargos tales como “contribución sugerida”. Desde 1995 los resultados de las pruebas SIMCE, que anteriormente se les entregaban a los padres sólo si estos los requerían, se hacen públicos.

Estudios empíricos sobre Chile y los países de la OCDE (se han usado sistemas de cupones de subsidio o similares en Nueva Zelanda, Escocia, Suecia y algunas ciudades de los Estados Unidos) muestran que los bonos y la elección de colegio en general no han demostrado ser ni una cura para todo ni una catástrofe para la calidad de la educación en términos de logro académico y eficiencia de los costos (Ladd, 2002; OCDE, 2002). En Chile, los colegios subvencionados privados no religiosos muestran logros marginalmente menores que los colegios municipales, pero los alumnos en colegios católicos subsidiados obtienen puntajes más altos (Mc Ewan y Carnoy, 2000; McEwan, 2002). Los resultados en otros países también tienden a mostrar que, ajustado por el nivel socio económico de los alumnos, los colegios subvencionados privados no producen mejores resultados en las pruebas ni tienen menores costos. Otro resultado en Chile y otros países es que los cupones de subsidio agravan la estratificación socio económica de los colegios, ya que los colegios privados seleccionan a los estudiantes y cobran sumas adicionales que penalizan a los estudiantes de familias de bajos ingresos. Este efecto se ve de alguna manera mitigado por la obligación de dejar el 15% de los copagos de los padres para becas. Más aún, la elección de colegio por los padres parece estar basada comúnmente en la composición social de los estudiantes de ese colegio que en la calidad del colegio. Hsieh y Urquiola (2002) concluyeron que el sistema de subsidio en Chile amplió la variación de resultados académicos entre los estudiantes. Finalmente, no existen evidencias sólidas sobre el impacto de la competencia en el desempeño académico. Para Chile, el estudio de McEwan y Carnoy (2000) mostró que la competencia llevó a una mejora marginal de los puntajes en Santiago, pero los esfuerzos fueron pequeños y negativos en el resto del país. Hsieh y Urquiola (2002) estimaron el efecto neto de los tres mecanismos combinados durante 1981-2000 en Chile y encontraron sólo un efecto pequeño y estadísticamente insignificante de los subsidios sobre el desempeño estudiantil.

El gasto real público en educación creció cerca de 40% entre 1989 y 2001 para llegar a 4,4% del PIB, después que el gasto real y los salarios reales de los profesores habían caído cerca de 30% en la década de 1980 (Bravo, 2000). Cerca de dos tercios del aumento fue al mejoramiento de los salarios de los profesores, que crecieron entre 144% (salario promedio de un profesor) y 174% (salario mínimo de un profesor) en la década de 1990. El otro tercio se usó para contratar nuevos profesores y para aumentar las horas laborales de los profesores existentes en el contexto de la introducción de la jornada escolar completa (ver más abajo) así como también para mejorar el equipamiento de los colegios (por ejemplo, computadores y bibliotecas). Hoy en día los profesores tienen buenos sueldos en comparación con países de niveles de ingreso similares así como también con países de la OCDE en general.⁶⁷ El gasto privado como proporción del PIB también aumentó fuertemente en la década de 1990 a 3,3% del PIB en 2000. Si bien el gasto público en educación como parte del PIB es menor que en todos los países de la OCDE (excepto Irlanda y Corea), el gasto privado y total como porcentaje del PIB son mayores (OCDE, 2002^a; OCDE, 2002b). Más aún, Chile tiene la más alta proporción de gasto privado en el gasto educacional total.

Gran aumento de la cobertura pero baja calidad

Chile ha logrado una cobertura casi universal en la educación primaria (97% en 2001) comparada con 95% en 1990, y la cobertura en la educación secundaria aumentó sustancialmente desde 1990 (de 77 a 85% entre 1990 y 2001). La cobertura de la educación preescolar alcanzó a dos tercios de los niños de 4 y 5 años, mientras la educación terciaria alcanzó una cobertura de 28% en 2001. Más aún, Chile se destaca por su baja tasa de repetición y de deserción comparado con el resto de América Latina. El promedio de años de escolaridad para la población trabajadora aumentó de 8 a más de 10 años entre 1990 y 2000. El analfabetismo también disminuyó en la década de 1990 de 6,2 a 4,4% de la población de 15 años y más.

⁶⁷ Los sueldos iniciales e intermedios de los profesores en Chile son sustancialmente más altos que los de sus colegas en países con similares niveles de ingreso tales como Argentina, México y la República Checa. Más aún, cuando se comparan los salarios de los profesores con el PIB per cápita, los profesores chilenos están mejor pagados que sus pares en la mayoría de los países desarrollados: un salario inicial en Chile es 1,7 veces el ingreso per cápita comparado con 0,97 para el promedio de los países de la OCDE, 0,86 en Argentina y 1,19 en México (Ministerio de Educación, 2003).

Si bien la cobertura educacional ha aumentado, la calidad es relativamente baja comparada con estándares internacionales, pero es alta comparada con la región, de acuerdo con las comparaciones internacionales de promedios de lectura, matemáticas y ciencia en estudiantes de 15 años del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA+), (Cuadro 18) (OCDE, 2003c)⁶⁸. El alto puntaje de Chile entre los países sudamericanos, comparable al de México, en particular en ciencia, se obtiene al mayor costo en términos de la relación de gasto acumulado en educación a PIB per cápita. Más aún, el resultado chileno es mucho peor que lo esperado en base al ingreso nacional per cápita o nivel de gasto por estudiante en los países de la OCDE y seis países más (Gráfico 25). Cabe destacar que México gastó significativamente menos que Chile en términos relativos y absolutos, obteniendo resultados académicos un poco mejores, pero su cobertura en educación secundaria es sustancialmente menor (52% comparado con 84%, respectivamente). Chile tiene una menor variación estándar en desempeño estudiantil que el promedio de los países de la OCDE, Argentina y Perú. La desviación estándar de Brasil es aún menor que la chilena, pero esto se origina principalmente en la baja tasa de matriculación de los jóvenes de 15 años. Un resultado preocupante para Chile es que tiene una proporción muy baja de estudiantes en el quintil de más altos puntajes, incluso más abajo que Brasil, lo que puede reducir el potencial de desarrollo de actividades altamente calificadas. Otra característica de Chile, en contraste con los países de la OCDE, es que las diferencias de desempeño se dan entre colegios y no al interior de ellos. En otras palabras, en Chile existe un mayor grado de agrupación de estudiantes en escuelas con características socioeconómicas similares que en otros países. No queda claro cuánto de este agrupamiento depende de grandes diferencias regionales.

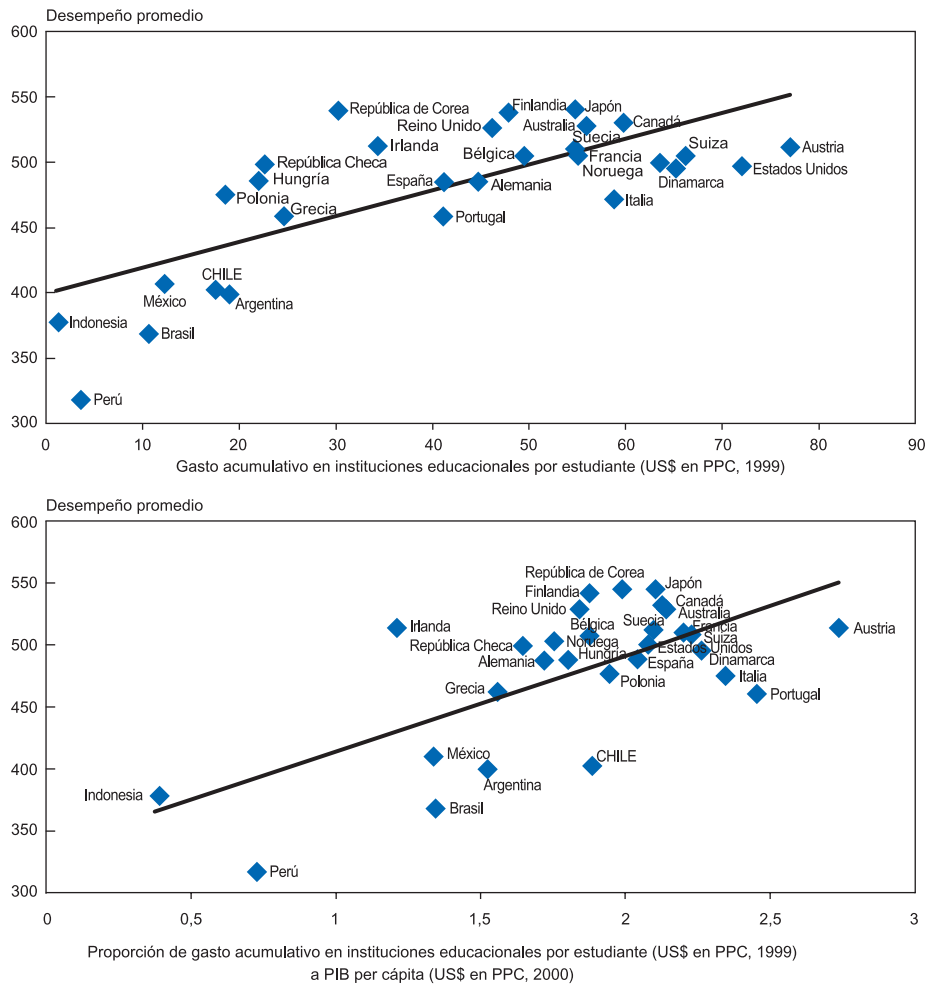
⁶⁸ El PISA+ es un esfuerzo multi-país para evaluar cuánto han avanzado los estudiantes que se acercan al final de la educación obligatoria en obtener los conocimientos y habilidades que son esenciales para participar plenamente en sociedad. Por ejemplo, la capacidad de lectura requiere que los estudiantes desempeñen una cantidad de tareas desde buscar información específica hasta demostrar una comprensión cabal, interpretar el texto y reflexionar sobre su contenido y características. El PISA 2000 en los países de la OCDE se extendió a once países no miembros en 2002, al que también se llamó PISA+, ver www.pisa.oecd.org/.

Cuadro 18. Desempeño estudiantil y costo educacional

País	Desempeño en la escala combinada de conocimientos de lectura	Desempeño en la escala combinada de conocimientos matemáticos	Desempeño en la escala combinada de conocimientos en ciencias	Desempeño promedio	Gasto acumulado en instituciones educacionales por estudiante	
					(US\$ PPC) (1999)	Relación al PIB per cápita
Japón	522	557	550	543	54 737	2,1
Rep. de Corea	525	547	552	541	30 246	2,0
Francia	505	517	500	507	55 086	2,2
Promedio OCDE	500	500	500	500	..	..
Estados Unidos	504	493	499	499	72 119	2,1
Hungría	480	488	496	488	21 997	1,8
España	493	476	491	487	41 267	2,0
Polonia	479	470	483	477	18 586	1,9
Federación Rusa	462	478	460	467	..	..
Portugal	470	454	459	461	41 166	2,5
México	422	387	422	410	12 189	1,3
Chile	410	384	415	403	17 820	1,9
Argentina	418	388	396	401	18 893	1,5
Indonesia	371	367	393	377	1 164	0,4
Brasil	396	334	375	368	10 269	1,3
Perú	327	292	333	317	3 479	0,7

Fuente: OECD (2003c)

Gráfico 25. Gasto educacional por estudiante y desempeño estudiantil (PISA +)



Fuente: OCDE (2003c).

Los bajos puntajes de Chile en el PISA+ están en línea con los del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS) efectuado en 1999. Cuando se comparan los desempeños de los estudiantes de octavo grado en matemáticas en el TIMSS con los de Estados Unidos, controlando las características socio económicas de los estudiantes y los insumos de los colegios, los dos salieron igual. Esto parece consistente con los resultados del PISA+ del Gráfico 25, donde los Estados Unidos y Chile están más o menos a la misma distancia debajo de la línea de regresión.

El tema de las metas cuantitativas versus cualitativas

Considerando que la cantidad de tiempo pasado en el colegio es un determinante clave de la calidad de la educación, el gobierno está cambiando la educación de jornada parcial a jornada escolar completa en los colegios municipales y los privados subvencionados desde 1997. Estas reformas requieren grandes cantidades adicionales de fondos para la construcción de nuevas salas de clases (1.100 millones de dólares, de los cuales 640 millones ya se han gastado) y también fondos extra para los profesores (una adición de 35% al valor de los subsidios educacionales). Esto se financia de los impuestos generales. Originalmente todos los colegios fueron obligados a cambiarse a una jornada completa al llegar a 2003. Sin embargo, hacia fines de 2002 sólo el 75% de los colegios subvencionados (66% de los alumnos) habían construido la infraestructura adicional y se habían cambiado a jornada completa. El plazo para el 25% restante se ha prorrogado hasta fines de 2006 para los colegios municipales y 2009 para los privados subsidiados.

El gobierno en la actualidad está efectuando y considerando otras medidas para mejorar la calidad del sistema educacional. Las prioridades son: i) expansión de la cobertura preescolar; ii) una campaña para mejorar la escritura y las matemáticas en los primeros cuatro años de educación; iii) la extensión de la educación obligatoria de 8 a 12 años; iv) establecimiento de un sistema para evaluar el desempeño de los profesores, después de lograr un acuerdo entre el gobierno y el sindicato de profesores; y v) programas de capacitación para profesores. Otras políticas contemplan el mejoramiento de la administración y responsabilidad a nivel de los colegios.⁶⁹ Más aún, el gobierno pretende promover las competencias de los estudiantes y trabajadores que favorezcan la integración de Chile en la economía mundial y en la adopción de nuevas tecnologías. Se está desarrollando particularmente la enseñanza del idioma inglés y de la instrucción digital. Finalmente, el gobierno tiene también una 'agenda avanzada de capital humano' para promover la educación superior (más detalles, ver OCDE, 2003f).

⁶⁹ Esto incluye fortalecer el sistema de desempeño de los colegios (SIMCE), el establecimiento en los colegios de juntas directivas que representen a los padres y un aumento de la responsabilidad de los directores, que ya no serán más nombrados de por vida.

A pesar que estas medidas pueden ayudar a mejorar los colegios, probablemente se necesita una reforma más profunda. Esto no necesariamente requiere más fondos, sino que gastarlos de mejor forma. En particular, se debería acelerar la descentralización de la administración desde los municipios hacia los colegios, particularmente en cuanto a la administración de personal. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación debería reforzar su rol en cuanto a estándares mínimos de calidad para los colegios.⁷⁰ La dinámica del mercado educacional también debería mejorarse. Los colegios que funcionan mal deberían cerrarse o cambiar la administración si no muestran mejoras a pesar de contar con el apoyo del programa P-900 (ver más abajo). Debería fortalecerse la movilidad de los profesores y los sistemas para evaluar sus habilidades.

Una debilidad del sistema es la alta variedad en la calidad de los profesores debido a que la educación pedagógica es controlada por departamentos universitarios que no cumplen con los estándares nacionales. Se debería mejorar la capacitación de los profesores en las áreas de matemática y lenguaje. Los currículos educacionales de los profesores deberían estar más sincronizados con los nuevos requisitos educacionales. Más aún, se podría ampliar la escala básica de salarios de los profesores. En la actualidad, un profesor con 15 años de experiencia gana sólo 10% más que uno nuevo (OCDE, 2002b).⁷¹ Además, los salarios podrían hacerse más dependientes en el desempeño. A este respecto, el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que se usa en todos los colegios subsidiados desde 1997, es un paso adelante para vincular el desempeño a los bonos de los profesores. Esto debería extenderse a los profesores de los colegios públicos.

⁷⁰ En la actualidad el Ministerio de Educación está elaborando estándares de calidad para la administración de los colegios así como también sistemas de auto evaluación y evaluación externa.

⁷¹ Sin embargo, un profesor puede aumentar sus ingresos cerca de un 60% a través de bonos dependiendo de la capacitación adicional, labores administrativas y el desempeño individual y del colegio.

Construyendo sobre la libertad de elección para los estudiantes, el gobierno pretende intervenir con medidas que ampliarían el acceso y aumentarían la equidad. Desde 1990 hay programas especiales (P-900 y *Liceo Para Todos*, que se concentra en los colegios secundarios), que proporcionan apoyo técnico y material para muchos de los colegios con el desempeño más bajo en el país. Estudios recientes sugieren que los colegios que participaron en el P-900 en la década de 1990 mejoraron su desempeño en relación a otros colegios (McEwan y Urquiola, 2003). Más aún, existen becas para colegios secundarios, así como también programas escolares para mejorar la salud y nutrición de los alumnos. Para reducir la polarización, una nueva ley obligaría a los colegios privados subvencionados a matricular por lo menos a 15% de niños pobres. Más aún, a estos colegios no se les permitiría seguir seleccionando a los alumnos excepto en base a la proximidad geográfica o a la presencia de hermanos y/o hermanas en el colegio.

En este contexto, el gobierno también debería considerar ajustar el valor del bono de subsidio a las características del alumno (dándole subsidios mayores a los niños que son más costosos de educar) y las características del colegio (los colegios con poblaciones estudiantiles heterogéneas recibirían subsidios mayores que los que tienen poblaciones homogéneas). Recientemente, esto se ha llevado a cabo para algunos de los estudiantes más pobres a través del programa Pro-Retención, pero la diferenciación de los subsidios debería extenderse a toda la población estudiantil. Darle incentivos a los colegios es probablemente mejor que la propuesta del gobierno de imponerle a los colegios privados que matriculen a niños pobres y prohibir la selección. A pesar que la posibilidad que las municipalidades proporcionen subsidios adicionales a sus colegios debería verse como una medida positiva en términos del compromiso local en la educación, el bono estatal debería seguir siendo la principal fuente de financiamiento para los colegios. Más aún, para reducir el riesgo de agravar las desigualdades entre las municipalidades, donde las más ricas proporcionan más subsidios que las más pobres, podría obligarse a las municipalidades a pagar parte del subsidio adicional a un fondo nacional para su redistribución. También es importante asegurar que el financiamiento municipal adicional no se use para mantener colegios que han perdido fondos debido a una reducción de los alumnos matriculados y sus correspondientes subsidios. La evaluación de los colegios podría mejorar evaluándolos en base a puntajes de valor agregado (los puntajes del SIMCE corregidos según características socioeconómicas de la población escolar) en vez de puntajes brutos, como se hace en algunos países de la OCDE, por ejemplo, Holanda. Recientemente se estableció una comisión especial en el Ministerio de Educación para estudiar la factibilidad de esta propuesta.

Mejorando la equidad y eficiencia de la atención en salud

Visión general del sistema

El sistema chileno de salud es una mezcla de un modelo público integrado y un modelo de seguro/proveedor privado. Es un sistema dual creado en 1981 en donde el Estado y el sector privado participan en los seguros y provisión de servicios de salud (Gráfico 26 y Recuadro 16). Los dos tipos de servicios son financiados a través de una contribución obligatoria de 7% de impuesto (hasta un techo fijo) sobre los salarios y pensiones, impuestos generales, copagos y pagos individuales. Cada individuo puede elegir si paga su contribución a alguna de las compañías privadas de seguros de salud (ISAPRE) o a un fondo de salud público (FONASA). Los fondos públicos y privados le proporcionan cobertura a sus afiliados en un paquete definido de beneficios. Las personas con ingresos por debajo de un umbral por definición están cubiertos por los seguros públicos. Clínicas y hospitales públicos y privados proporcionan atención de salud. Las ISAPRE y FONASA le dan a sus beneficiarios la opción de elegir entre proveedores públicos y privados a pesar que se requieren copagos. La atención de salud es regulada por el Ministerio de Salud. El sistema chileno difiere del de los países de la OCDE, donde los seguros privados pueden ser la forma más importante de financiamiento de la cobertura de salud (como es el caso de Suiza y los Estados Unidos)⁷² o es un destacado pagador operando paralelamente con los sistemas de cobertura pública (Francia, Australia, Irlanda, Holanda y Alemania) o tiene un rol limitado (Japón, México, países nórdicos). Ningún país de la OCDE tiene un sistema en el que los individuos puedan elegir entre seguros públicos y privados, a pesar que en Alemania los individuos pueden optar por la cobertura pública y en Holanda casi un tercio de la población no es elegible para la cobertura pública.

⁷² En Suiza, el seguro es obligatorio y por eso la cobertura es de 100%, mientras que en Estados Unidos la cobertura es voluntaria, e incluye a cerca de 35% de la población.

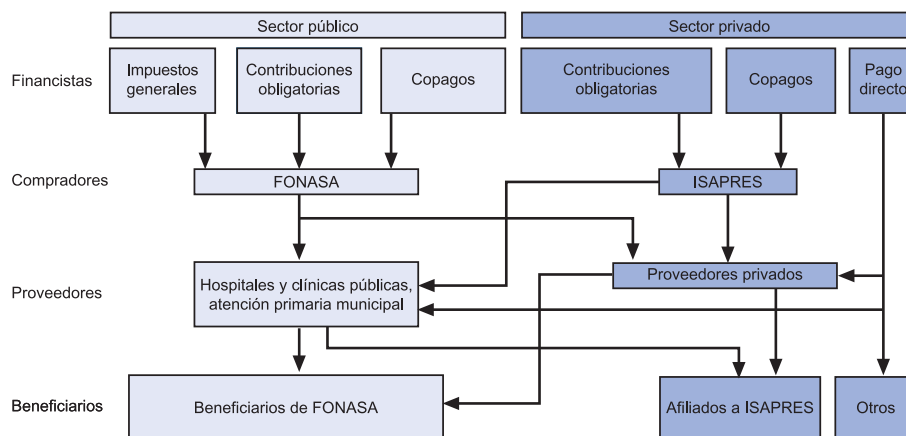
Recuadro 16. El sistema dual de salud en Chile

La mayor parte de la población (particularmente la de ingresos bajos y medios y los jubilados que en conjunto representaban un 66% de la población en 2000) están cubiertos por FONASA, que financia la atención a sus beneficiarios principalmente a través del Sistema Nacional de Salud (hospitales y clínicas), el sistema municipal de atención primaria y los proveedores privados (a través de una "modalidad de libre elección"). FONASA actúa como una agencia financiera descentralizada: cobra las contribuciones y distribuye los fondos a los proveedores a través de una red de 28 Servicios de Salud locales. Los beneficiarios que están por debajo de un umbral de ingresos determinado obtienen atención de salud sin cargo. En 1999-2000, FONASA se financió en un tercio con contribuciones obligatorias, un 50% con impuestos generales, 8% mediante copagos y el resto con pagos individuales. En los mismos años, 13% de la población estaba cubierta por otras agencias públicas (principalmente los servicios de salud del ejército y la policía).

La afiliación a las aseguradoras privadas a través de las ISAPRES aumentó con el tiempo hasta llegar a 26% de la población en 1997, pero disminuyó a 20% en 2000 (FONASA, 2000). En consecuencia, el número de ISAPRES también cayó de 34 en 1990 a 18 en 2003, de las cuales 10 son "abiertas" y 8 "cerradas" (esto es, limitadas a los empleados de determinadas compañías). La mayor parte de los afiliados de las ISAPRES son jóvenes o personas de edad media con ingresos medios o altos. Las ISAPRES ofrecen distintas pólizas (cerca de 30.000 a fines de 2001) y tienen libertad para fijar las primas correspondientes, que dependen de la edad, género y cantidad de asegurados, cobertura del seguro y monto de copago. A diferencia de FONASA, las ISAPRES tienen el derecho de rechazar a postulantes individuales. A los individuos se les permite comprar pólizas en exceso de la contribución obligatoria de 7% de su ingreso. Las pólizas de seguro de las ISAPRES tienen cláusulas de pagos máximos que significa que el asegurador reembolsa al beneficiarios sólo hasta un límite determinado excepto en los casos de enfermedades incurables. Las ISAPRES son supervisadas por la Superintendencia de ISAPRES. Estas contratan hospitales públicos y privados y servicios de atención primaria y operan algunas clínicas propias. Las ISAPRES se financian casi totalmente con las contribuciones obligatorias. En 2000, la contribución promedio a las ISAPRES fue de cuatro veces la contribución de FONASA.

Los proveedores públicos de salud se financian principalmente de FONASA (cerca de 90%), copagos de los pacientes, reembolsos de las ISAPRES que usan servicios públicos y pagos individuales. Las transferencias de FONASA se basan en presupuestos históricos (de los cuales 70-80% son sueldos y salarios) y en los servicios proporcionados (costo variable). Las decisiones de contratación, salarios e inversiones las toman en el Ministerio de Salud. Los proveedores privados se financian a través de los seguros públicos y privados (FONASA e ISAPRES), copagos de los afiliados a los dos sistemas y pagos individuales (Titelman, 2000).

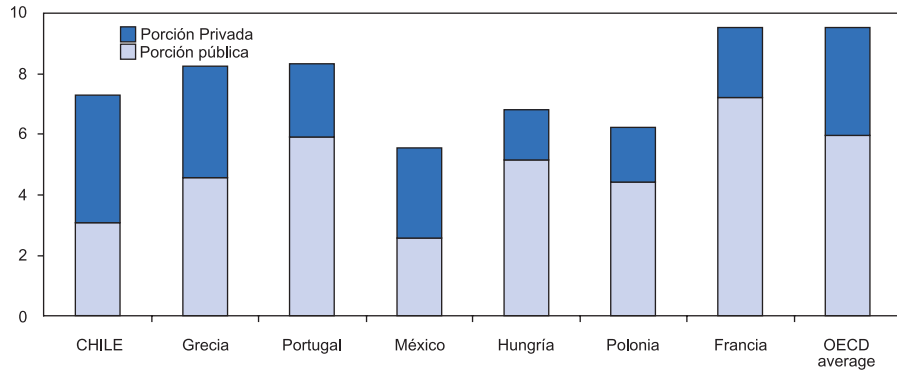
Gráfico 26. Estructura de la atención de salud



El gasto total en atención de salud pública y privada en Chile alcanzó a 7,2% del PIB en 2000, lo que supera al gasto en una serie de economías emergentes de la OCDE (México, República de Corea, Polonia, Hungría) pese a estar por debajo del promedio de la OCDE de 8,2% (OCDE, 2003d) (Gráfico 27). El gasto en salud aumentó rápidamente en la década de 1990, después de una caída en la década de 1980. En los países de la OCDE, el gasto relativo también ha aumentado, pero en contraste con Chile, más lentamente en la década de 1990 comparada con la década anterior. En 2000, el gasto promedio en salud por persona (basado en paridad de poder de compra) fue de aproximadamente 700 dólares (OMS, 2002), lo que era 60% más bajo que el promedio de la OCDE. De hecho, existe una relación significativa entre los niveles de ingreso per cápita y el gasto per cápita en salud (Gráfico 28). En 2000, la proporción de gasto público en el total en Chile (40%) es (en conjunto con la República de Corea, México y Estados Unidos) mucho más baja que la de otros países de la OCDE (73%). En Chile, México y la República de Corea, la proporción pública del total del gasto en salud ha aumentado en el tiempo, mientras ha ido disminuyendo en los países con una proporción pública mayor. En general, existe una tendencia hacia la convergencia. Otra diferencia con los países de la OCDE es la alta proporción de gasto individual en el total (34% en Chile comparado con 19% como promedio en los países de la OCDE en 2000). Esta proporción cayó en la década de 1990 a diferencia de los países de la OCDE.

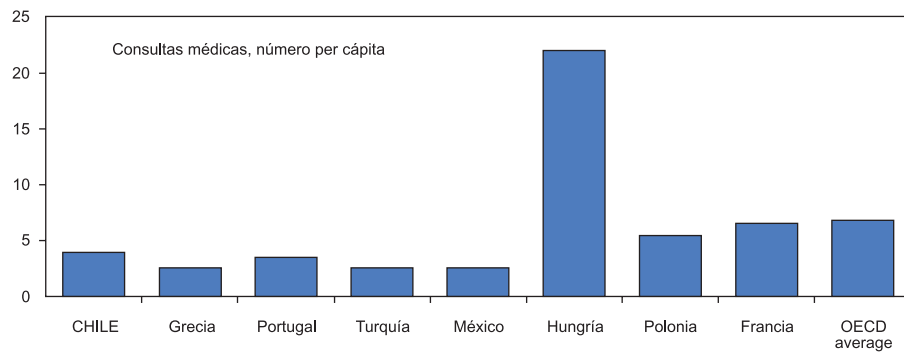
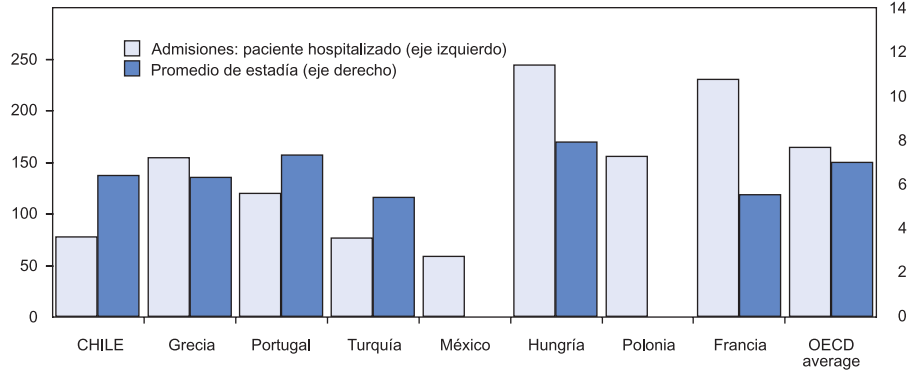
Gráfico 27. Características principales de gasto en salud

Participación privada/pública en el gasto total en salud (en % del PIB, 2000)



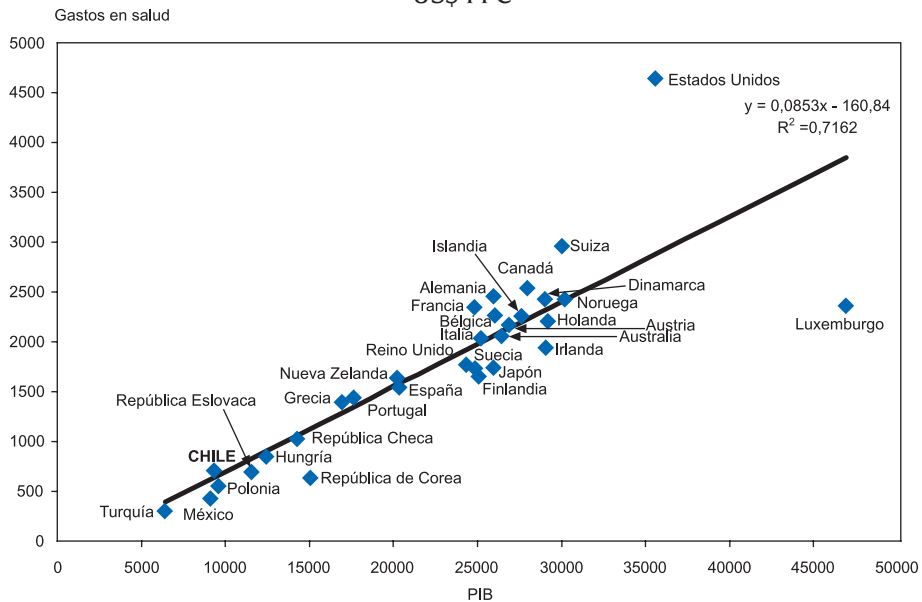
Por 1000 de población

Días



Fuente: Ministerio de Salud y OCDE, *Health Data*, 2002.

Gráfico 28. PIB y gasto en salud per cápita
US\$ PPC



Fuente: Ministerio de Salud y OCDE, *Health Data*, 2002

Evaluación de desempeño

La situación de salud de la población chilena ha convergido hacia el promedio de los países de la OCDE.⁷³ Por ejemplo, en 1975 la expectativa de vida en Chile era de 7 años menos que el promedio de la OCDE, pero hoy en día las dos son similares. La mortalidad infantil en Chile era dos veces el promedio de la OCDE en 1975 y en la actualidad son casi iguales. A este respecto, los indicadores de salud en Chile se comparan muy favorablemente con los de México y Turquía. Este récord generalmente favorable de Chile, así como en otros países en vías de desarrollo, se ha logrado en gran parte por mejores condiciones socio económicas de la población y fuertes mejorías en atención de tipo preventiva proporcionada por las municipalidades a toda la población.

⁷³ Los indicadores de salud de la población son medidas bastante imperfectas del desempeño del sistema de salud, porque sus influencias más importantes (por ejemplo, condición socio económica) no están directamente bajo el control del sistema de salud.

En el contexto de un aumento en los estándares de vida, existe una demanda por tipos de atención de salud cada vez más sofisticados que requieren de grandes inversiones. Más aún, los cambios demográficos serán particularmente rápidos ya que se espera que la cantidad de personas mayores de 60 años aumente del 10% que representa hoy a más del 20% en 2015. Esta tendencia creará una fuerte presión de la demanda sobre la atención de salud. Los altos costos de una atención más avanzada, con mecanismos de solidaridad limitados, han llevado a deficiencias importantes del sistema de salud en términos de acceso, como lo ilustran las grandes diferencias en mortalidad adulta e infantil entre regiones y grupos socio-económicos.⁷⁴ Más aún, el actual sistema tampoco proporciona suficiente cobertura a las personas de bajos ingresos y a las de la tercera edad. Los usuarios de los servicios de salud privada se quejan del alto costo de los copagos, y los usuarios del sistema de salud pública se quejan de las largas listas de espera y la mala atención. Se necesita una cantidad de reformas para mejorar la atención de salud tanto en el sector público como en el privado. Junto con extender la cobertura, se debe dar un máximo de atención para mejorar la calidad del gasto y contener, a la vez, el aumento de los costos. A pesar de los ambiciosos objetivos del plan nacional de salud, en el transcurso del tiempo el gobierno apunta a limitar el gasto en salud al actual 7% del PIB.

En la provisión de atención de salud por aseguradores privados, se han destacado problemas específicos tales como la selección adversa, altos costos administrativos y poca protección de los beneficiarios. A pesar que en 1990 se creó un cuerpo supervisor para las ISAPRE, las regulaciones han sido insuficientes para prevenir las deficiencias del mercado (Mintz, 2000). En primer lugar, la falta de un arreglo de ajuste de riesgo ex ante ha llevado a una selección adversa extrema. Para aumentar la rentabilidad, las aseguradoras tienen un incentivo para inscribir a individuos de bajo riesgo y excluir a los individuos de alto riesgo. Esto se hace ofreciendo pólizas con un límite después del cual no se reembolsan los costos, adaptando las pólizas y primas⁷⁵ al perfil de riesgo individual y con estrategias de mercadeo. Los ancianos no reciben una cobertura adecuada de las ISAPRE y tienen que pagar en forma individual o están obligados a usar los servicios de FONASA. En los países de la OCDE se han establecido sistemas de ajuste de riesgo que dependen de pólizas calificadas por la comunidad para reducir los incentivos a seleccionar riesgos que se originan cuando las aseguradoras tienen que aplicarle la misma prima a un riesgo bueno o a uno malo. Sin embargo, estos mecanismos de ajuste de riesgo no han prevenido totalmente la selección adversa (OCDE, 2003d).

⁷⁴ La mortalidad infantil puede ser más de veinte veces mayor en las municipalidades pobres comparado con las municipalidades ricas. La mortalidad infantil es más de cuatro veces mayor en los casos en que la madre no tiene educación comparada con madres que tienen más de 13 años de educación. La expectativa de vida en las regiones más ricas es de 12 años más que en las regiones más pobres (Ministerio de Salud, 2002).

⁷⁵ Las primas pagadas por los afiliados de 60 años o más son entre 2 y 5 veces las que pagan hombres entre 18 y 34 años (Bitrán y Almarza, 1997).

En segundo lugar, las ISAPRES tienen costos de mercadeo y administrativos excesivos (entre 8% y 50% con un promedio de 15% del total de los costos en 2003, *c.f.* Superintendencia de ISAPRE). La evidencia de los países de la OCDE sugiere que cambiar a un ambiente más competitivo mejora la eficiencia en un sistema que ya está caracterizado por múltiples aseguradores. Sin embargo, no existe evidencia que los países con modelos de seguros privados puedan usar la competencia para contener mejor los costos que los países con modelos de pagador único. De hecho, los países con pagador único parecen contener los costos mejor a través de medidas regulatorias sobre los precios y los insumos. En tercer lugar, la protección de insolvencia es inadecuada. Las ISAPRES están obligadas a acumular reservas limitadas para cubrir las pérdidas y los afiliados están insuficientemente protegidos contra la quiebra y liquidación (como lo ilustra la ISAPRE *Vida Plena* que en la actualidad se está disolviendo). En cuarto lugar, como no existen estándares para comparar políticas y desempeño, es difícil para los consumidores elegir una póliza adecuada. En quinto lugar, a pesar que varias ISAPRES participan en la administración de salud a través de proveedores de salud preferenciales, funcionan en base al sistema de cobro por servicios. Esto proporciona incentivos para que los médicos aumenten el número de consultas por paciente. En este aspecto, Chile es similar a algunos países de la OCDE tales como Australia, Holanda e Irlanda.⁷⁶

En el sector público, las preocupaciones más importantes son la ineficiencia y falta de control sobre los costos. El gran aumento del gasto desde 1990 no ha venido acompañado de suficientes mejoras en la cantidad y calidad de los servicios proporcionados (Rodríguez y Tokman, 2000).⁷⁷ Una gran proporción del aumento del gasto fue aumentar los salarios reales.⁷⁸

⁷⁶ En Irlanda y Australia los aseguradores buscan negociar precios con los proveedores, pero no tienen control sobre la utilización. En Holanda operan principalmente como seguros de indemnización casi sin relación con los proveedores.

⁷⁷ Muestran que aunque entre 1990 y 1999 el gasto público casi se duplicó el volumen de los servicios aumentó en apenas 22%.

⁷⁸ Sin embargo, estos aumentos salariales no vinieron acompañados por aumentos en la productividad. Por el contrario, la productividad cayó 6% durante el período de 1992-99. Esto también es cierto para varios países de la OCDE, a pesar que la evidencia empírica de la caída de la productividad es cuestionada por muchos dada la dificultad de medir la producción de atención de salud.

Las ineficiencias se relacionan a diversos factores. *En primer lugar*, hay una alta incidencia de ausentismo del personal médico en los hospitales y clínicas. Más aún, muchos médicos tratan a pacientes privados en hospitales públicos donde le pagan al médico pero no al hospital (Rodríguez y Tokman, 2000). Debido a que los empleados y los salarios son administrados centralmente por el Ministerio de Salud, las clínicas y hospitales tienen poco margen para mejorar la administración de los recursos humanos. Además, los hospitales tienen un sesgo a favor de admitir pacientes que requieren tratamientos intensivos en trabajo (Jack, 2000). *En segundo lugar*, casi tres cuartos de las transferencias de FONASA y el Ministerio de Salud a los proveedores públicos se hacen de acuerdo al costo histórico, siendo la mayor parte sueldos y salarios (Titelman, 2000). La experiencia chilena, parecida a la de algunos países de la OCDE, muestra que estos mecanismos premian a los proveedores ineficientes, penalizan a los eficientes y no lleva a una asignación de recursos a nivel nacional basada en las necesidades. Más aún, los presupuestos fijos fomentan los gastos excesivos. Este modelo ha llevado a sobrecostos y deudas de los proveedores públicos y hospitales individuales en Chile así como también en algunos países de la OCDE (Italia, Grecia, Nueva Zelanda y Portugal). En Chile, los hospitales han acumulado atrasos en los pagos que representan el 5% de su presupuesto total para 2003. *En tercer lugar*, el reembolso de FONASA a los proveedores privados ha crecido muy rápidamente y es difícil de controlar. Esto es resultado de la preferencia de los consumidores por los servicios privados de salud a los cuales pueden optar los beneficiarios, y a quién FONASA debe reembolsar (en parte) en base a un cobro por servicio. *En cuarto lugar*, no existen mecanismos efectivos para mejorar la calidad. Si bien las clínicas y hospitales públicos hacen su propio control de calidad, no hay evaluaciones independientes. Finalmente, los pacientes con enfermedades crónicas o de alto costo son rechazados por los seguros privados⁷⁹ y caen a FONASA, presionando así sus limitados recursos.

⁷⁹ Un afiliado a una ISAPRE que desarrolla una enfermedad crónica o catastrófica tiene cobertura por un seguro especial – Seguro Adicional para Enfermedad Catastrófica- introducido en 2000, que reembolsa los costos entre 60 y 126 UF. Sin embargo, no hay límites a los pagos suplementarios, a pesar que estos pueden ser cancelados en cuotas durante 30 meses consecutivos

La propuesta de reforma del sistema de salud

En junio de 2000 el gobierno inició ambiciosas reformas a la salud que apuntan a mejorar el acceso, financiamiento y calidad de los servicios, responder mejor a los cambios del perfil epidemiológico y a las necesidades de la población que envejece y aumentar la eficiencia. Estas metas deberían lograrse para el 2010. En la actualidad las reformas están en el Congreso y se espera que sean aprobadas a fines de 2003 o comienzos de 2004. La reforma más importante es la llamada Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE). Este plan tiene como objetivo proporcionar acceso igualitario a la atención de salud para la prevención, cuidados primarios y hospitalarios para las 56 patologías más comunes y costosas (en términos de muerte y discapacidad).⁸⁰ El acceso igualitario se define en términos de indicadores de calidad, tiempo de espera y copago limitado. Dados sus nuevos derechos bajo el plan AUGE, los usuarios del sistema de salud podrán imponer el esquema de cuidados garantizados.

El Plan AUGE debería estar acompañado de una revisión de los mecanismos financieros de la atención pública y privada. Bajo el nuevo sistema, cada ISAPRE tendrá libertad para fijar sus propias primas del Régimen de Salud Garantizada. Sin embargo, en cada ISAPRE las primas deberán ser iguales para todos los afiliados, independientemente de la edad y el sexo. Los trabajadores independientes también deberán pagar esta prima. La propuesta chilena está muy en línea con la experiencia de los países de la OCDE donde el seguro obligatorio y la cobertura obligatoria se utilizan para garantizar cobertura a toda la población. Se creará un fondo especial, llamado Fondo de Compensación Solidario, administrado por la nueva Superintendencia de la Salud (ver más abajo) al que todos los afiliados a seguros públicos y privados deberán pagar una 'prima universal solidaria' de alrededor de 70 dólares anuales que saldrán del 7% de contribución a la salud.⁸¹ Este fondo será redistribuido a las aseguradoras públicas y privadas de acuerdo con el perfil de riesgo de sus beneficiarios. El costo incremental anual del AUGE se estima en 153.000 millones de pesos, lo que representa un aumento de 18% en el gasto total en salud pública. El Ministerio de Hacienda prevé que dos tercios del Plan AUGE pueden ser financiados por el presupuesto fiscal y las contribuciones obligatorias. De la brecha restante, cerca de la mitad será financiada por un aumento temporal del IVA de un punto a contar de octubre de 2003. Lo que queda será financiado por un aumento de las medidas de eficiencia y el aumento de los ingresos tributarios que se esperan por la aceleración del crecimiento económico.

⁸⁰ Las patologías incluyen, entre otras, enfermedades cardiovasculares, varios tipos de cáncer, traumas y urgencias, atención maternal, problemas crónicos y de salud mental. El contenido del 'régimen de salud garantizado' será revisado cada tres años.

⁸¹ Si el 7% de contribución de una persona es menos que los 70 dólares de la prima universal solidaria, el gobierno pondrá la diferencia al fondo público o privado al que esa persona está afiliada.

El marco regulador de las ISAPRES será reforzado. Además del AUGE, se introducirán mecanismos de ajuste de riesgo para seguros complementarios. Estos mecanismos de ajuste de riesgo reducirán, pero no eliminarán el incentivo para que las ISAPRES rechacen a los clientes de alto riesgo.⁸² También se mejorará el control del acceso, la calidad y las prácticas de mercadeo. Más aún, las ISAPRES tendrán que hacer más informes financieros y tener mayores reservas para asegurar los servicios cuando las condiciones financieras sean difíciles. Otra reforma de la salud es la introducción de una Carta de Derechos de los Pacientes, que prevé la posibilidad que los pacientes soliciten una segunda opinión médica y que mejore el acceso a la información.

Una reforma final, llamada Ley de Administración y Autoridad Sanitaria apunta a reforzar la coordinación, planificación, control de calidad y regulaciones de todo el sistema de salud. Con este propósito se creará una Subsecretaría de Redes Asistenciales en el Ministerio de Salud y una Superintendencia de Salud separada para controlar. Esta Subsecretaría de Redes Asistenciales velará por el mejoramiento de la atención primaria, así como también de la coordinación con los hospitales públicos y privados y las clínicas especializadas. También se hará más eficiente la administración hospitalaria, dándole más autonomía en cuanto a su organización y finanzas. Los presupuestos serán más prospectivos y relacionados con el desempeño. Se tomarán medidas específicas para la modernización y control de calidad de los hospitales, incluyendo la certificación hospitalaria. Esta propuesta es consistente con las tendencias de la OCDE de separar a los compradores de los proveedores en los países donde tanto el financiamiento como la provisión de servicios son administrados por el Estado. La institución supervisora absorberá a la Superintendencia de ISAPRE y consistirá de dos entidades separadas: la 'Entidad Aseguradora' que controla la implementación del AUGE por FONASA y las ISAPRES, así como también el seguro complementario ofrecido por las ISAPRES; y la 'Entidad Proveedora de Servicios' que proporciona la acreditación de todos los proveedores de servicios de salud públicos y privados.

⁸² Algunos países de la OCDE, como por ejemplo Estados Unidos, han abordado el problema de selección adversa creando fondos de seguros separados para los clientes de alto costo (OCDE, 2003d). Estos esquemas son subsidiados por el gobierno y tienen primas reducidas para individuos de alto riesgo y los estimulan a comprar seguros en el mercado. Sin embargo, es importante destacar que en los Estados Unidos estos individuos no son elegibles para cobertura de seguros públicos.

La reforma de salud chilena se apoya extensivamente en las experiencias internacionales. Sin embargo, subsisten algunas dudas. En primer lugar, el financiamiento del Plan AUGE requiere de grandes cantidades de dinero, mientras el espacio para aumentar los ingresos tributarios es limitado. Más aún, el costo final del Plan es relativamente incierto. En este contexto, sería aconsejable introducir nuevas patologías al esquema de cobertura universal en un período de tiempo mayor y evaluar el costo y eficiencia de la atención de las enfermedades que están incluidas. En segundo lugar, se debería evitar el riesgo que los ingresos adicionales vayan a pagar salarios y beneficios a los trabajadores de la salud para permitir el mejoramiento del volumen y calidad de la atención. Existen varios indicadores relevantes de la calidad de la atención de salud que podrían desarrollarse, a pesar que algunos son técnicamente difíciles de construir. Por ejemplo, se podría usar la retroalimentación de los pacientes para evaluar comparativamente los servicios. En tercer lugar, si bien vale la pena buscar más competencia entre los proveedores de servicios de salud, es necesario tomar en cuenta que intentos similares en países de la OCDE a menudo han enfrentado fallas de mercado, tales como estrechez de oferta, posiciones monopólicas locales de los proveedores y falta de compradores de seguros con suficientes habilidades (OCDE, 2003d).

Gasto social modesto según los estándares de la OCDE

El gasto público en los programas sociales chilenos (excepto en educación) recientemente ha alcanzado 12% del PIB, lo que representa un gasto inferior al de todos los países de la OCDE con la excepción de Turquía, México y la República de Corea (Cuadro 19). A pesar que más de la mitad del gasto está dirigido a pensiones, sólo alrededor de 1,5% del PIB tiene que ver con las pensiones del nuevo sistema introducido en 1981 (Capítulo II). Aún se requiere aproximadamente 2,5% del PIB para las pensiones pagadas bajo el antiguo sistema de reparto —el “costo de transición” de la reforma del sistema de pensiones— al que se debe agregar cerca de 1,5% para las pensiones militares y 0,5% para las pensiones de asistencia.⁸³

El gasto en pensiones cambiará gradualmente del antiguo sistema de reparto al nuevo sistema financiado, reduciendo así la carga para la tesorería. Pero la necesidad de pensiones de asistencia y pensiones mínimas en el futuro es difícil de predecir; dependerá de cuán exitosas sean las autoridades en promover la disciplina en el pago de contribuciones en la población en edad laboral. A comienzos de 2002, se pagaron cerca de 370.000 pensiones asistenciales, incluyendo a más de la mitad de los pensionados por discapacidad pero a menos de un quinto de los pensionados por edad (Cuadro 20).

⁸³ Estas estimaciones se basaron en las fuentes citadas en el Cuadro 20.

Aparte de las pensiones y la salud, las políticas de vivienda tienen el lugar más importante entre los programas sociales en Chile. Tres sistemas de subsidio, introducidos entre 1986 y 1990, apoyan a las familias que construyen o compran casas o hacen mejoras sanitarias. Estos incluyen: i) subsidios para viviendas rurales, focalizando a familias de bajos ingresos; ii) subsidios general para viviendas para familias con ingresos levemente por encima del promedio (18 a 20 UF⁸⁴ o 1,1 a 1,3 veces el salario promedio) y una cierta cantidad de ahorros; y iii) un Programa de Vivienda Progresiva, que focaliza a familias pobres que no tienen casa o están marginalizadas en términos de vivienda. Se apoyaron cerca de 85.000 viviendas en 2001. Los subsidios máximos en estos programas son entre 120 y 150 UF (2 a 2,5 millones de pesos), dependiendo de varias condiciones. Con gastos de cerca de 1% del PIB, las políticas de vivienda en Chile parecen efectivas y bien dirigidas. Como se mencionó con anterioridad, el Censo de Población y Vivienda de 2002 mostró que la proporción de familias que viven en viviendas deficientes se redujo en aproximadamente la mitad a lo largo de la última década. Pero el número de familias que permanecen en condiciones deficientes todavía es suficientemente grande como para justificar un esfuerzo mayor en estas políticas en el futuro cercano.

Las asignaciones familiares, subsidios por enfermedad y maternidad, compensaciones por accidentes del trabajo y enfermedades del trabajo, subsidios de agua, de desempleo y Chile Solidario (ver más abajo) juntos alcanzan a cerca del 1% del PIB. Al igual que el sistema de pensiones, la mayoría de estos programas —excepto algunas asignaciones familiares y Chile Solidario— apuntan a los trabajadores que contribuyen al seguro social, afectando así a los trabajadores dependientes en el sector formal de la economía y a un pequeño número de trabajadores independientes que contribuyen voluntariamente. Los subsidios por enfermedad y maternidad y los beneficios por accidentes del trabajo compensan por la pérdida del salario, o parte importante de éste. Los beneficios familiares y de desempleo representan una cantidad sustancialmente menor (ver Recuadro 17). Los subsidios familiares y de desempleo generalmente son pagados por los empleadores —que los deducen de sus contribuciones al seguro social— pero las familias pobres que no contribuyen con el seguro social pueden recibir beneficios familiares a través de las administraciones municipales.

⁸⁴ Varios beneficios sociales dependen de la Unidad de Fomento (UF).

Cuadro 19. Gasto público social como porcentaje del PIB, 1998

	Total	Pensiones	Salud	Otro
Suecia	31,0	14,0	6,6	10,4
Dinamarca	29,8	11,6	6,8	11,4
Francia	28,8	13,7	7,3	7,8
Suiza	28,3	15,4	7,6	5,3
Alemania	27,3	12,8	7,8	6,7
Noruega	27,0	12,5	7,1	7,4
Austria	26,8	15,7	5,8	5,3
Finlandia	26,5	12,3	5,3	8,9
Italia ^{25,1}	16,6	5,5	3,0	
Reino Unido	24,7	14,2	5,6	4,9
Bélgica	24,5	11,3	6,1	7,1
Holanda	23,9	10,7	6,0	7,2
Polonia	22,8	14,3	4,2	4,4
Grecia	22,7	13,7	4,7	4,3
Luxemburgo	22,1	11,3	5,5	5,3
Nueva Zelanda	21,0	6,6	6,6	7,8
España	19,7	10,6	5,4	3,8
República Checa	19,4	9,5	6,5	3,4
Islandia	18,4	8,0	7,0	3,4
Portugal	18,2	9,8	5,1	3,2
Canadá	18,0	6,1	6,4	5,5
Australia	17,8	6,5	6,0	5,3
Irlanda	15,8	4,6	4,7	6,6
Japón	14,7	7,4	5,7	1,6
Estados Unidos	14,6	7,0	5,9	1,8
República Eslovaca	13,6	8,7	..	..
Chile (2000)	11,6	6,4	2,7	2,4
Turquía	11,6	5,5	4,0	2,1
México	8,2	4,9	1,9	1,4
República de Corea	5,9	2,4	2,4	1,2

Nota: No incluye educación.

Fuentes: OCDE: datos de ECD-SOCX para 1998. Chile: MIDEPLAN datos de 2000.

Cuadro 20. Pensionados y monto de las pensiones por tipo

	Pensiones por edad, antigüedad y adelantada			Invalidez	Sobrevivientes	Otros	Total
	Por edad	Antigüedad y pensión adelantada	Subtotal				
Miles de personas							
Nuevo sistema principal	103	150	253	29	114	6	401
Antiguo sistema principal	307	83	390	131	272	46	838
Pensiones militares	0	79	79	8	56	4	147
Pensiones de asistencia	167	0	167	203	0	0	370
Total	577	311	888	372	441	55	1756
Pensión promedio como porcentaje del sueldo promedio							
Nuevo sistema principal	44	67	58	57	24	19	47
Antiguo sistema principal	39	92	50	47	28	65	43
Pensiones militares	0	161	161	163	57	746	137
Pensiones de asistencia*	..	0	..	..	0	0	14
Promedio	32	97	55	33	30	108	46

* La pensión mínima es cerca del 30% del sueldo promedio, sujeto a confirmación de los medios económicos.

Nota: Las cifras se refieren a 2001 para el nuevo sistema principal y enero-junio de 2002 para los otros sistemas.

Fuentes: Cálculos basados en datos de www.ine.cl y Estadísticas mensuales de seguridad social, enero-junio 2002.

Aparte de los modestos subsidios familiares, Chile prácticamente no tiene redes de protección social para los pobres sin seguro social —a no ser que sean elegibles para las pensiones de asistencia. Para abordar este problema, en 2002 el gobierno comenzó un nuevo programa llamado Chile Solidario para las familias que están fuera del sistema de protección social, grupo que se estima incluye a 225.000 familias. Dado que la extrema pobreza y la indigencia son relativamente bajas y bien delimitadas a algunos segmentos de la población, un programa como este puede ser potencialmente muy efectivo. Ya para mayo de 2003 se había llegado a cerca de 59.000 familias y 44.450 recibieron un subsidio mensual en dinero a la vez que 5.000 personas estaban involucradas en proyectos de desarrollo local.⁸⁵ Este esfuerzo de políticas también ha llevado a una extensión del servicio de salud pública, cuidados de maternidad, vacunación y educación a varios miles de familias adicionales.

⁸⁵ El Ministro de Planificación y Desarrollo dió estas cifras en un discurso en abril de 2003 (www.mideplan.cl)

Recuadro 17. Prestaciones familiares, subsidios de cesantía y “Chile Solidario”

Un fondo estatal llamado Sistema Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía financia los subsidios familiares y de desempleo de los trabajadores con seguro social. Las familias pobres sin seguridad social pueden recibir prestaciones familiares y de Chile Solidario a través de los municipios.

Las prestaciones familiares pasan por una certificación de medios económicos, pero pagaron por cerca de 3,7 millones de niños y otras personas elegibles en el primer semestre de 2002, de los cuales 2,8 millones eran del sistema principal y 900.000 como asistencia municipal. Los elegibles son principalmente niños bajo los 18 años de edad o hasta 23 años, en caso que aún sean estudiantes, pero también incluye a las madres discapacitadas y aquellas personas con enfermedades mentales. Los subsidios familiares municipales también pueden ser pagados a otras madres y mujeres embarazadas.

En 2002, un jefe de familia asegurado que ganara hasta 90% del salario promedio recibía un subsidio de cerca de 3.600 pesos (alrededor de 5 dólares) al mes o 1,5% del salario promedio de una persona elegible. Con ingresos entre 90 y 140% del salario promedio, el subsidio fue de alrededor de 0,5% del salario promedio. La misma cantidad máxima se aplica a los subsidios familiares municipales, que se pueden pagar hasta por tres años en casos de extrema pobreza.

Los subsidios de cesantía se pagan hasta por un año a los trabajadores que pierden su trabajo después de haber contribuido durante un año al seguro social. Deben reportarse a las oficinas municipales donde se les anota en un registro de cesantía que puede servir de base para la asignación de trabajo en la comunidad. El monto del beneficio es muy pequeño, en 2000 alcanzó a cerca de 17.300 pesos (alrededor de 25 dólares) mensuales, equivalente a 7% del salario promedio en los tres primeros meses de cesantía y después se reduce en dos pasos. Sólo 49.000 trabajadores recibieron estos subsidios en cualquier mes en el primer semestre de 2002 —menos del 10% de los cesantes de acuerdo a las encuestas de fuerza laboral.

Para abordar el problema específico de la persistente extrema pobreza e indigencia, desde mayo de 2002 el gobierno ha implementado un nuevo programa llamado Chile Solidario, cuyo objetivo es erradicar la extrema pobreza en los próximos años. Este programa está dirigido cuidadosamente a los indigentes que a la fecha están excluidos de los servicios de protección social y se concentra en las familias en vez de los individuos. También racionaliza los instrumentos de asistencia existentes juntando diferentes servicios sociales, conectando a grupos excluidos, por ejemplo, comunidades indígenas, reduciendo el número de intermediarios en la provisión de servicios sociales y, finalmente, eliminando las cuotas de beneficios en dinero para los más pobres. En total, el programa involucrará a alrededor de 225.000 familias. En particular, incluye un beneficio en dinero de 10.500 pesos (alrededor de 15 dólares) mensuales (4,3% del salario promedio) y una variedad de medidas para promover el desarrollo en los lugares pobres del país. Liderado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, este nuevo esfuerzo de políticas involucra a muchas ramas del gobierno y al sector privado.

A pesar de ser modestos, la mayor parte de los programas analizados en esta sección parecen estar bien focalizados hacia los pobres. De acuerdo a un estudio oficial, 73% del dinero gastado en subsidios sociales en 2000 fue a los dos quintiles más pobres (el 40% más pobre de las familias), de los cuales 45 puntos porcentuales fueron al quintil más bajo (Cuadro 21, Panel A). A pesar que los subsidios en dinero que se consideran aquí contribuyeron solamente con un 1,3% del ingreso disponible de la familia promedio, representaron 14% del ingreso en el quintil más bajo (Panel B). Los subsidios públicos para salud (sin contar los seguros) y educación también son altamente progresivos en Chile, reflejando el predominio de contratación de servicios financiados privadamente en los grupos de ingresos más altos (ver más arriba). Debido a que los gastos públicos en educación y salud son más altos que los gastos en subsidios en dinero, el impacto sobre los estándares de vida de las familias pobres también es más sustancial.

Los programas sociales tienen algún impacto en la distribución general del ingreso. En 2000, el conjunto de subsidios en educación, salud y beneficios sociales (aparte de los sistemas principales de pensiones) aumentaron la proporción del ingreso total del quintil más bajo de 4 a 6%, a la vez que redujeron la proporción del ingreso del quintil más alto de 57 a 53%. Una reducción más sustancial de la desigualdad del ingreso en Chile dependerá de los retornos a la inversión en capital humano y la interacción con otras políticas. En particular, un mejor funcionamiento del mercado laboral con menos dualidad también contribuiría a la reducción de las desigualdades.

Cuadro 21. Cómo el gasto social afectó la distribución del ingreso, 2000

A. Distribución de los ingresos privados y gasto social por quintil de ingreso						
Porcentaje						
Tipo de ingreso o servicio	Quintil*					Total
	1	2	3	4	5	
1. Ingresos privados	3,8	8	12	18	57	100
2. Subsidios sociales	45	28	16	8	3	100
Pensiones asistenciales	53	25	13	6	2	100
Prestación familiar (regular)	26	33	22	13	4	100
Prestación familiar (municipal)	66	24	7	2	1	100
Subsidio de agua	34	28	22	12	4	100
Subsidio de cesantía	42	26	11	8	13	100
3. Ingreso disponible (1+2)	4,3	8	12	18	57	100
4. Atención de salud subsidiada	48	33	20	7	-7	100
5. Educación subsidiada	35	28	20	12	5	100
6. Total de ingreso disponible y servicios (3+4+5)	6,4	10	13	18	53	100
B. Distribución del ingreso total familiar y servicios en especie						
Porcentaje						
Tipo de ingreso o servicio	Quintil*					Promedio
	1	2	3	4	5	
1. Ingresos privados	86	96	98	99	100	99
2. Beneficios sociales	14	4	1,7	0,6	0,1	1,3
Pensiones asistenciales	7,8	1,9	0,7	0,2	0	0,6
Prestación familiar(regular)	2,3	1,5	0,7	0,3	0	0,4
Prestación familiar (municipal)	2,6	0,5	0,1	0,0	0	0,2
Subsidio de agua	0,7	0,3	0,2	0,1	0	0,1
Subsidio de cesantía	0,3	0,1	0,0	0,0	0	0,0
3. Ingreso disponible (1+2)	100	100	100	100	100	100
4. Atención de salud subsidiada	21	8	3	1	0	2
5. Educación subsidiada	38	15	7	3	0	5
6. Total de ingreso disponible y servicios (3+4+5)	159	123	111	104	100	107

* Quintiles de ingreso familiar per cápita de fuentes privadas

Nota: Ingreso privado incluye pagos por enfermedad y maternidad y pensiones aparte de las pensiones asistenciales.

Fuente: Mideplan, 2001.

VI. Eliminación de las barreras administrativas y regulación de los mercados

Mejorar el ambiente de negocios es un aspecto clave de las políticas para el crecimiento. Chile fue pionero de las políticas de liberalización en las décadas de 1970 y 1980 pero algunas reformas fueron diseñadas quizás con excesiva fe en el funcionamiento de los mercados. Los avances en teoría microeconómica y la experiencia acumulada en Chile y la OCDE han llevado a un mejor entendimiento del papel que juegan las regulaciones económicas. En esta línea, el gobierno planea fortalecer el marco regulatorio y mejorar el cumplimiento de las leyes de competencia creando un Tribunal de Competencia (Antimonopolio) nuevo e independiente con más recursos y mayor independencia del gobierno.

A pesar que se ha progresado mucho, han surgido problemas regulatorios en sectores claves de infraestructura. Un desafío especial enfrenta el sector eléctrico. Típicamente la demanda eléctrica crece mucho mas rápido que el PIB y, por lo tanto, un fuerte aumento de la actividad económica podría poner presión sobre el sistema eléctrico. La aún alta dependencia en la generación hidroeléctrica también crea riesgos climáticos que necesitan ser abordados. El aumento en la proporción de gas importado en la mezcla energética ha reducido esta dependencia, pero se necesitan nuevas inversiones en el sector eléctrico. Estas inversiones sólo se materializarán si hay incentivos apropiados incluidos en el marco regulatorio.

La regulación de los mercados financieros también necesita ser reconsiderada a la luz del continuo desarrollo de los mercados financieros, de pensiones y de capital. Estos sectores han pasado por un proceso de consolidación e interconexión que a su vez requiere de un enfoque regulatorio mas unificado e integrado. El gobierno también está aumentando sus esfuerzos para mejorar la eficiencia y transparencia de las reglas administrativas. El gobierno también está usando sus poderes regulatorios para profundizar los mercados financieros (ver Capítulo III).

El marco regulatorio en Chile: una comparación con los países de la OCDE

Para poder comparar el nivel y la extensión del marco regulatorio de Chile con los de los países de la OCDE, el Secretariado entregó un cuestionario sobre el marco regulatorio a las autoridades Chilenas.⁸⁶ Las Restricciones a los Mercados de Productos (RMP) pueden ser divididas en dos grupos principales: i) políticas orientadas hacia el interior y ii) políticas orientadas hacia fuera correspondientes a barreras comerciales y a la inversión. Las políticas orientadas al interior pueden a su vez ser divididas entre control y barreras estatales a la iniciativa empresarial y regulaciones administrativas y económicas. Los resultados de este cuestionario de auto-evaluación se presentan en el Cuadro 22.

Las RPM en Chile son comparables con otras economías emergentes de la OCDE (República Checa y Eslovaca, Hungría, Polonia, República de Corea, México y Turquía) aunque son casi el doble que las registradas entre los miembros más avanzados de la OCDE. De hecho, el indicador agregado de las RPM en Chile es resultado de un cierto equilibrio entre áreas donde la liberalización es particularmente alta y otras áreas donde el sistema legal y administrativo es más restrictivo o más opaco que en la mayoría de los países de la OCDE. Chile tiene pocas o nulas restricciones a los derechos especiales de voto en el capital de las empresas, el control de empresas públicas por cuerpos legislativos y la propiedad empresarial. También tiene pocas exenciones antimonopólicas. Al contrario, las restricciones a los mercados de productos se encuentran en las áreas de sistemas de licencias y permisos y barreras regulatorias.

⁸⁶ Las respuestas fueron revisadas (ver Anexo IV) y la información cualitativa fue transformada a indicadores cuantitativos de acuerdo con la metodología desarrollada por Nicoletti et al. (2000). El grupo básico de indicadores derivados del cuestionario es agregado, después de un análisis de factores, en varias dimensiones y finalmente se agrega en un indicador que resume el nivel de regulación a los mercados de productos en el país. Después de Rumania, Chile es el segundo país no-miembro de la OCDE que ha respondido a este cuestionario.

Cuadro 22. Marco regulatorio: comparación de Chile con países de la OCDE
Puntajes (0-6) varían de más bajo a más alto grado de regulación

	Chile	México	Mercados emergentes ¹	UE-15	Estados Unidos
Regulación de mercados de productos	2,2	1,9	2,5	1,6	1,0
Políticas orientadas al interior	2,1	1,7	2,5	2,1	1,1
Control estatal	2,1	1,7	3,0	2,4	0,9
1. Propiedad pública	1,7	1,7	3,4	2,3	0,8
Extensión del sector público empresarial	3,3	3,5	3,9	2,9	2,0
Tamaño del sector público empresarial	1,5	1,4	2,5	1,9	0,0
Derechos especiales de voto	2,0	2,0	4,7	3,3	2,0
Control de empresas públicas por cuerpos legislativos	0,0	0,0	3,4	1,6	0,0
2. Involucramiento en la operación de las empresas	2,7	1,7	2,4	2,4	0,9
Uso de regulación de control y mando ²	3,5	1,8	2,5	3,2	1,1
Control de precios ²	2,0	1,3	1,2	1,2	0,0
Barreras a la iniciativa empresarial	2,1	1,7	2,0	1,8	1,3
1. Opacidad administrativa y regulatoria	3,4	2,3	2,2	1,9	2,1
Sistema de licencias y permisos	4,0	4,0	3,0	2,9	4,0
Comunicación y simplificación de reglas y procedimientos	2,9	0,5	1,2	0,8	0,0
2. Cargas administrativas para iniciar actividades	1,9	1,8	2,2	2,1	0,8
Cargas administrativas para corporaciones	1,8	2,1	2,7	2,3	0,5
Cargas administrativas para empresas de un propietario	3,5	1,6	2,1	2,1	1,3
Cargas administrativas específicos por sector ³	0,5	1,6	2,1	1,9	0,5
3. Barreras a la competencia	0,8	0,5	1,3	0,9	1,2
Barreras legales	2,1	1,3	1,5	1,7	1,0
Exenciones antimonopólicas ³	0,0	0,0	1,1	0,6	1,3
Políticas orientadas al exterior	2,3	2,2	2,5	0,8	0,9
Barreras al comercio y la inversión	2,3	2,2	2,5	0,7	0,9
1. Barreras explícitas	0,8	3,1	2,8	0,9	1,3
Barreras a la propiedad	0,0	2,7	2,6	0,3	2,2
Procedimientos discriminatorios	2,3	1,4	2,0	0,6	0,3
Aranceles	1,0	5,0	3,7	2,0	1,0
2. Otras barreras	4,1	1,1	2,0	0,4	0,3
Barreras regulatorias	5,3	0,3	1,7	0,2	0,0
<i>Memorandum: Políticas por área funcional</i>					
Regulación administrativa	2,5	2,0	2,2	2,0	1,2
1. Cargas administrativas para iniciar actividades	1,9	1,8	2,3	2,1	0,7
2. Opacidad regulatoria y administrativa	3,4	2,3	2,2	1,9	2,0
Regulación económica	1,9	1,5	2,5	2,0	1,0
1. Regulación de la estructura económica	2,0	1,7	2,7	2,1	1,0
2. Regulación de la conducta económica	2,5	1,8	3,1	2,7	1,2
3. Regulación de la competencia	1,0	0,7	1,4	1,0	0,8

N.B.: Datos sobre Chile toman en cuenta el estado del marco legal en mayo de 2003 y para los otros países, 1998

1. Mercados emergentes: República Checa, Hungría, República de Corea, México, Polonia, Turquía.

2. Incluye información específica por sector para carga terrestre, transporte aéreo, distribución al detalle y algunos servicios de telecomunicaciones.

3. Exenciones a empresas públicas y a las actividades estatales solamente.

Fuente: OCDE.

El indicador RPM revela cierta opacidad administrativa y regulatoria que son tratadas en la "Agenda Pro Crecimiento". Como estas reformas son una prioridad política, el Presidente Lagos ha impulsado la implementación de la ley de Silencio Administrativo, que fue aprobada en mayo del 2003. Se necesitan otras medidas administrativas para unificar el acceso a la información sobre licencias y notificaciones y para establecer 'ventanas únicas' de procesamiento. Las barreras a la creación de empresas parecen ser significativas.

A pesar de una postura muy abierta a las inversiones extranjeras en el país, Chile necesita mejorar su transparencia administrativa a nivel internacional. Chile no ha firmado ningún Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) con otros países.⁸⁷ No hay ninguna provisión específica alentando a los reguladores a reconocer la equivalencia de las medidas regulatorias, las evaluaciones de conformidad efectuadas en otros países, los estándares armonizados internacionalmente y los procedimientos de certificación.⁸⁸

Esta evaluación lleva a la conclusión que el marco regulatorio actual necesita ser mejorado para alcanzar los estándares y principios liberales que en general caracterizan el marco institucional chileno.

Las instituciones que favorecen la competencia están siendo modernizadas

La Ley de Competencia vigente fue adoptada en Chile en 1973. El gobierno considera que el objetivo principal de la Ley de Competencia es promover la eficiencia económica con la expectativa que a largo plazo esta maximice el bienestar de los consumidores. Anunciando la conclusión del tratado de libre comercio con Chile en 2003, Estados Unidos alabó esta orientación hacia la eficiencia. Los objetivos de la promoción de la competencia en Chile están en línea con aquellos que prevalecen en la OCDE. Por lo menos durante los primeros 15 años que siguieron a la adopción de la Ley de Competencia, las instituciones que regulan en Chile parecían estar más enfocadas hacia la preservación de la autonomía individual de las empresas en vez de proteger el proceso competitivo y el bienestar de los consumidores. Sin embargo, las instituciones de la competencia claramente se han alejado de este enfoque y se han focalizado más en la eficiencia.

⁸⁷ En este punto específico, las autoridades Chilenas expresaron sus dudas acerca de la efectividad de estos acuerdos de aumentar la transparencia: a pesar que los ARM pueden ser buenos instrumentos en teoría, son costosos de negociar y administrar en la práctica.

⁸⁸ Nótese que la membresía de Chile en la OMC implica que reconoce los obstáculos regulatorios técnicos, sanitarios y fitosanitarios al comercio.

Aplicación de la Ley de Competencia

Los procedimientos de aplicación de la ley pueden tomar mucho tiempo, en parte debido a la naturaleza de jornada parcial del proceso y a que puede transcurrir mucho tiempo entre que se designan los testigos y que se recaban los testimonios, entre este último y la “audiencia”, y entre la audiencia y la decisión final. La multa máxima es de aproximadamente 230.000 dólares, pero las multas rara vez alcanzan este máximo. Las enmiendas a la ley aumentarán sustancialmente las multas civiles aplicables y eliminarán la sanción criminal. Éstas también permitirán multar a los directores, administradores y a todos aquellos que han actuado para avanzar conductas ilegales, convirtiendo a directores, administradores y los que se han beneficiado de esas conducta en responsables secundarios de las multas impuestas a la empresa.

Recuadro 18. Marco de Políticas Competitivas

Ley de Competencia

El Artículo 1 de la Ley de Competencia de 1973 prohíbe actos o acuerdos que “intenten limitar la libre competencia en actividades de negocios.” Esta prohibición es una provisión criminal, pero la ley civil prevalece. Esta prohibición es la base para todas las acciones de aplicación, incluyendo los cuestionamientos a los acuerdos horizontales, los acuerdos verticales, la monopolización (abuso de poder), fusiones y competencia desleal. Esto está inspirado en la Ley Antimonopolio de Sherman de los Estados Unidos. Sin embargo, ni la ley ni la práctica toma los casos de los Estados Unidos como guía.

El Artículo 1 no sólo se aplica a individuos y empresas (independientemente de la situación de propiedad) sino también en algunas circunstancias a ministerios estatales u otras agencias. Esta es una extensión inusual que se encuentra también en Rusia y otros países en transición. Como tal, la prohibición se ha utilizado en contra de acciones discriminatorias de ministerios y municipalidades que crean un “campo de juego desnivelado”. En la mayoría de los países de la OCDE las conductas de las entidades gubernamentales y de privados requeridas por ley o regulación están exentos, ya que se cree que la Ley de Competencia podría interferir demasiado con otras regulaciones. Chile parece haber evitado este problema limitando la aplicación de la ley a prácticas o regulaciones discriminatorias. Decidir qué es discriminatorio puede ser difícil y el potencial de interferencia con regulaciones legítimas es real. Sin embargo, el enfoque y experiencia de Chile en esta área es muy interesante y puede ser relevante para otros países de la OCDE.

El Artículo 4 afirma que salvo mediante legislación, el Estado no puede otorgar un monopolio a entidades privadas o autorizar prácticas prohibidas por el Artículo 1. Si están en juego intereses nacionales, el Presidente de Chile puede emitir un decreto permitiendo que una entidad privada pueda administrar un monopolio o autorizar prácticas reguladas por el Artículo 1. En las décadas de 1970 y 1980, este proceso se utilizó en varias ocasiones, principalmente para autorizar fusiones, pero

éste no se ha utilizado en años recientes y probablemente se elimine con la enmienda propuesta en la Agenda Pro Crecimiento.

Instituciones de Competencia

La ley de 1973 creó un marco institucional tripartito. *En primer lugar*, la Fiscalía (una agencia que hace cumplir la ley), dirigida por el Fiscal Nacional Económico. El Fiscal investiga y aplica las normas. Es designado y puede ser removido en cualquier momento por el Presidente de Chile. La Fiscalía es parte del Ministerio de Economía, pero por ley debe actuar con independencia. La Fiscalía no era muy poderosa hasta 1999 cuando se duplicó en tamaño. Un oficial de gobierno trabaja a jornada parcial en cada región como Fiscal Regional Económico, pero este cargo será reemplazado por fiscales *ad hoc* designados por el Fiscal Nacional Económico, según las enmiendas acordadas en la Agenda Pro Crecimiento.

En segundo lugar, las Comisiones Preventivas son el elemento más inusual en la estructura institucional de Chile. A menudo descritas como órganos consultivos, estas Comisiones están a cargo de responder, preguntar y determinar cómo individuos, empresas y entidades gubernamentales deben abordar actividades que restringen la competencia. También pueden orientar a la Fiscalía para que esta lleve a cabo investigaciones y pueden emitir el equivalente a órdenes de "cesar y desistir" para poner término a comportamientos ilegales. La Comisión Preventiva Central, que tiene jurisdicción sobre Santiago y los asuntos de varias otras regiones, se reúne medio día a la semana e incluye representantes principalmente del gobierno y académicos. Hay 11 Comisiones Preventivas Regionales. Todos los miembros de estas comisiones trabajan sin remuneración.

En tercer lugar, la Comisión Resolutiva es la entidad más importante en el sistema de competencia chileno. Su naturaleza es la de una corte especial. No es parte orgánica del poder judicial, pero está encabezada por un juez de la Corte Suprema y sujeta a la supervisión de la Corte. Decide los casos traídos por la Fiscalía o por agentes privados. Además, la Comisión puede abrir investigaciones y ejecutar órdenes de allanamiento. Tiene el poder correctivo más amplio, el que puede involucrar multas, órdenes de suspensión, disolver o reestructurar empresas y descalificar nominaciones de individuos a asociaciones profesionales y comerciales. Los miembros de la Comisión se reúnen medio día a la semana, sin remuneración. La Comisión también propone la emisión de nuevas leyes o regulaciones y determina cuando las reglas de competencia normales no se aplican.

El principal propósito de las enmiendas propuestas a la Ley de Competencia es crear un Tribunal de Competencia independiente para reemplazar a todas las Comisiones (ver Recuadro 18). Los miembros del Tribunal serían elegidos por su capacidad y pagados por 2 o 3 días semanales y tendrían su propio personal. Esta es una reforma muy importante. Será crítico hacer todos los esfuerzos para reforzar y resguardar la independencia del Tribunal en la práctica. Más aún, las instituciones de competencia probablemente necesitan más fondos para que puedan actuar con mayor prontitud. El gobierno también debe considerar si se requieren cambios legislativos adicionales para reducir la vulnerabilidad de Chile ante fusiones anticompetitivas.

En Chile, varios temas importantes en el área de competencia parecen no estar resueltos, como son la definición de mercados geográficos y de productos, la evaluación de predominio o poder de mercado, la evaluación de la legalidad de las restricciones verticales y los estándares legales aplicables a carteles irreductibles. Esto parece ser resultado de dos factores: la positiva evolución de los principios de la Ley de Competencia y la desafortunada falta de explicaciones en relación a la interpretación de la ley. La incertidumbre regulatoria resultante puede haber impedido inversiones. Reducir la incertidumbre con respecto a los estándares legales aplicables tendría que ser de alta prioridad para la Fiscalía, que debería considerar la búsqueda de financiamiento adicional, si fuera necesario, para llevar a cabo este trabajo.

En general, las instituciones de competencia han hecho un trabajo mucho más impresionante con monopolios de infraestructura que en aplicaciones tradicionales de la ley en contra de empresas que operan en mercados que podrían y deberían ser competitivos. En parte, esto es un resultado natural de su concentración en monopolios de infraestructura. Esta concentración puede haber sido justificada, dado que Chile es muy abierto y expuesto a la competencia extranjera en la mayoría de los sectores.

Acuerdos horizontales

Durante los últimos 30 años, la Comisión Resolutiva y la Comisión Preventiva Central han tratado relativamente pocos casos y emitido pocas multas. Al igual que en los países de la OCDE, no es sorprendente que se hayan presentado pocos desafíos a los carteles verdaderamente irreductibles, que bajo las mejores circunstancias son difíciles de investigar y más difíciles aún de probar. En particular, en una economía pequeña, una limitada elite de empresarios pueden restringir la producción y aumentar los precios a través de la colusión tácita (es decir, sin llegar a un acuerdo oral o escrito explícito). La Fiscalía exitosamente logró demostrar fijación de precios en un caso farmacéutico en 1995. También hay casos pendientes de carteles en las áreas de procesamiento de leche y distribución de gasolina.

Una de las enmiendas propuestas en la Agenda Pro Crecimiento eliminaría la calidad de criminal a estos delitos, pero aumentaría sustancialmente las multas que se pueden imponer a los acuerdos horizontales. Reemplazar las sanciones criminales no utilizadas por multas mucho mayores es probablemente un buen cambio. Chile podría aprender la “mejor práctica” internacional sobre el uso de evidencia económica y otras evidencias circunstanciales para probar que los competidores han llegado a acuerdos. Además, la experiencia de la OCDE puede ilustrar las sanciones óptimas para carteles irreductibles, enfatizando la extensión del daño que pueden causar los carteles (Estados Unidos y otros países se estiman en un 20% el volumen de comercio afectado) y la necesidad de multas varias veces mayores a la ganancia ilegal para prevenir que las empresas vean las multas simplemente como un costo de hacer negocios. Las instituciones de competencia deberían aclarar los estándares aplicable a los carteles irreductibles y si la regla *per se* no es aplicable, considerar la adopción de un enfoque *per se*. Muchos países toman un enfoque esencialmente *per se*, lo que tiene beneficios obvios para su cumplimiento.

Acuerdos verticales

Chile ha dedicado mucha atención a los acuerdos verticales y a otras prácticas que conciernen la relación entre empresas en distintos niveles de la cadena de distribución. Durante mucho tiempo, las instituciones de competencia le dieron un tratamiento *per se* a las restricciones y prácticas verticales, condenándolas sin averiguar si la empresa tenía poder de mercado o si las prácticas tenían una justificación de eficiencia, que las haría beneficiosas al mercado en su totalidad, a pesar de dañar a algunos participantes del mercado. La discriminación de precios era considerada ilegal a no ser que hubieran descuentos y otras condiciones favorables disponibles para todos los compradores, de acuerdo a elementos “objetivos”. Los descuentos por volumen justificados por costo siempre fueron vistos como objetivos. A fines de la década de 1980 se comenzaron a aceptar otras formas de justificación de costos, pero el área se mantiene turbia y la falta de un estándar claro y legal en esta área puede ser particularmente dañino ya que puede impedir que las empresas ofrezcan o negocien descuentos legítimos y pro-competitivos.

El análisis económico de los acuerdos y prácticas verticales ha evolucionado mucho en los últimos 30 años. Por lo general, se cree que las restricciones verticales o la discriminación de precios no son dañinas —y que probablemente son eficientes— si la empresa que las impone no tiene poder de mercado. Por lo tanto, en regímenes de imposición competitiva con una fuerte orientación a la eficiencia, la prueba de poder de mercado es un elemento de transgresión, aunque otros regímenes condenan las restricciones que consideran injustificadas aún ante la ausencia de poder de mercado. Cada vez más, Chile está orientando su atención hacia consideraciones de eficiencia.⁸⁹

Otras áreas

Las instituciones de competencia han considerado un gran número de casos de monopolio. Sin embargo, su trabajo en esta área no ha sido muy importante fuera de los sectores de la industria de infraestructura. Parte de la razón puede ser que particularmente en esta área, la falta de normas formales o informales sobre definición de mercado y evaluación de control de mercado, etc., pueden estar impidiendo “denuncias” beneficiosas por parte de la Fiscalía y el público.

Respecto de fusiones y adquisiciones, las instituciones de competencia han buscado activamente prevenir fusiones que impidan el desarrollo de la competencia en los pocos pero importantes elementos potenciales de competencia en el sector de infraestructura, pero tradicionalmente han tenido menos éxito en determinar si las fusiones en otros mercados habrían creado monopolios o facilitarían la colusión. Dos características inusuales del sistema chileno para enfrentar las fusiones anticompetitivas son la falta de prohibición para tales fusiones y la inexistencia de un sistema de notificación previa a la fusión.

La actual Ley de Competencia chilena no hace mención de la competencia desleal como una transgresión, pero el Artículo 1 es suficientemente amplio como para cubrirlo. La mayoría de los casos en esta área han estado relacionados con abusos de marcas registradas (la Ley de Marcas Registradas prohíbe el registro de marcas que violen los principios de competencia leal y ética de negocios) y la publicidad comparativa.

⁸⁹ Ver, por ejemplo, la decisión de la Comisión Resolutiva de 2001 en el caso en contra de Toyota, que fijó el precio mínimo de reventa para los repuestos originales. La Comisión declaró que la mantener los precios de reventa puede ser justificado en términos de eficiencia y que había una competencia vigorosa en el mercado de automóviles. Este caso demuestra que Chile puede haberse avanzado en esta dirección más allá que la mayoría de los países de la OCDE (ver OCDE, 2003e).

Mejorando la promoción de la competencia

Clarificar los estándares legales aplicables y aumentar la facilidad de predicción deberían ser prioridad, particularmente, debido a que las Comisiones Preventivas, cuyas decisiones han sido las más explicativas, serán abolidas por las enmiendas que se han propuesto. La autoridad a cargo de ejecutar las normas, la Oficina del Fiscal Nacional Económico, está dando algunos pasos importantes para disminuir la incertidumbre, como por ejemplo publicar las reglas en Internet. Además, la Fiscalía debería considerar emitir directivas de aplicación no obligatorias, declaraciones de políticas o encontrar alguna otra manera de dar a conocer su posición sobre los elementos de distintos tipos de transgresiones y de aclarar el marco general para la interpretación de la ley.

Además, es poco probable que la Ley de Competencia y las políticas hagan una gran contribución a la productividad en Chile sin que su aplicación se extienda más allá de las industrias de infraestructura y sea más proactiva y agresiva al desafiar todas las formas de conductas —fusiones, monopolización y carteles— con efectos anticompetitivos sustanciales reales o probables. La defensa de la competencia, en general, (explicando el costo de los monopolios y carteles) y la aplicación de las normas (explicando el enfoque cada vez mayor de la Fiscalía en la eficiencia económica) deberían ayudar a asegurar a los académicos, al sector privado y a los encargados de diseñar las políticas que los beneficios de una aplicación vigorosa de las normas de competencia en Chile excede largamente los costos. En el área de la defensa de la competencia, la Fiscalía debería buscar activamente la identificación de situaciones en donde: *i*) los problemas de regulación tengan efectos anticompetitivos significativos, *ii*) la Fiscalía tenga experiencia relevante y, *iii*) cartas, informes, discursos, testimonios u otras intervenciones de la Fiscalía podrían apoyar los esfuerzos de reforma de otros o explicar porqué alguna reforma es importante.

Competencia sectorial y temas regulatorios

Sectores de infraestructura

Para muchas autoridades de competencia en la OCDE, la actividad relacionada a los sectores de infraestructura es en gran parte un asunto de defensa de la competencia, ya que el regulador sectorial tiene el poder exclusivo para tomar casi todas las decisiones. En general, los países de la OCDE han buscado cada vez más una separación vertical en esta área y hay una Recomendación de la OCDE al respecto,⁹⁰ aunque existen situaciones en donde no es la solución. Este tema ha sido importante en Chile, donde el equilibrio de poder es distinto porque la Ley de Competencia a veces puede ser aplicada incluso a un regulador sectorial o a otra parte del gobierno. En Chile las tarifas generales las fijan los reguladores sectoriales con la participación de la División de Desarrollo de Mercado del Ministerio de Economía.

Telecomunicaciones

La industria de telecomunicaciones en Chile ha sido privatizada y es, en gran medida, propiedad de empresas extranjeras. Las leyes generales de telecomunicaciones indican que los proveedores pueden fijar el precio de sus servicios, excepto los cargos de acceso que son siempre fijados. Se pueden fijar otros precios si la Comisión Resolutiva encuentra que no existen condiciones de competencia. En la práctica, esto significa que el regulador de telecomunicaciones de Chile fija las tarifas para la empresa dominante de telefonía local fija (de acuerdo con las decisiones de la Comisión Resolutiva) y para cargos de acceso. En el mercado de telefonía móvil, sólo se pueden fijar los cargos de acceso y, de acuerdo a la ley, los precios de larga distancia son fijados libremente.

Sin embargo, las instituciones de competencia han hecho mucho más en el sector de telecomunicaciones que simplemente determinar periódicamente que existan condiciones competitivas. Tuvieron un papel clave en decidir si se perjudicaría la competencia al permitir que las compañías de telefonía local ofrecieran servicios de larga distancia. Más aún, determinaron cómo los reguladores de telecomunicaciones asignan el espectro en el mercado de telefonía móvil.

⁹⁰ Ver las recomendaciones del Consejo de la OCDE respecto de la Separación Estructural en las Industrias Reguladas, Referencia C(2001), 26 de abril de 2001, disponible en www.oecd.org/competition.

En la actualidad, hay una discusión sobre la determinación de cargos de acceso ya que los cargos de acceso son asimétricos: altos para los que ya están en el mercado y bajos para los nuevos oferentes. Este sistema ha facilitado la entrada y la rivalidad competitiva, pero algunos se preocupan que pueda dañar la eficiencia. Además, *Telefónica* apeló al sistema judicial para evitar el pago de 10 millones de dólares a VTR (United Global) por cargos de acceso, pero la Corte Suprema decidió en contra de *Telefónica*. Esta compañía también demandó al gobierno por otros asuntos regulatorios. La Agenda Pro Crecimiento originalmente contenía varias propuestas para la reforma regulatoria en telecomunicaciones, pero las enmiendas propuestas, aparentemente, han sido retiradas y reemplazadas por otras que aumenten la transparencia *ex post* del proceso de fijación de tarifas.

Electricidad

Existen 60 empresas en el sector de servicios de electricidad, 20 de las cuales son concesiones para generación, 4 para transmisión y 36 para distribución. El sistema eléctrico en Chile está dividido en 4 sistemas regionales no conectados. Una compañía hidroeléctrica, ENDESA (Grupo ENERSIS), tiene una porción significativa del mercado (sobre el 50 por ciento) en capacidad de generación, sirviendo la parte central y más importante del país.

Por ley, la electricidad adquirida por las empresas de distribución para sus pequeños consumidores (menos de 2 Mwatts) está sujeta a fijación de precios. La Comisión Resolutiva define cuáles servicios ligados a la distribución están sujetos a esta regulación. El mercado está regulado por la Comisión Nacional de Energía y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que actúa bajo una regulación de 1998 que buscaba aumentar la transparencia y la competencia. La Agenda Pro Crecimiento incluye más reformas a favor de la competencia en este sector.

El principal problema regulatorio que ha emergido en este sector es la ambigüedad en la Ley de Electricidad respecto de los costos de transmisión. Esto ha detenido la inversión en infraestructura de transmisión, que a su vez impide las inversiones en nuevas instalaciones de generación. En el marco actual, el costo de transmisión está relacionado sólo con la distancia y, por lo tanto, es asumido casi totalmente por el generador hidroeléctrico. Por lo general, este sistema de precios no es efectivo desde el punto de vista de minimizar costos⁹¹ pero maneja eficientemente la congestión (Ocaña, 2002). A las autoridades les gustaría introducir en el precio de transmisión el costo total de la disponibilidad de una red eficiente. El principal propósito de las enmiendas propuestas es aclarar cómo los inversionistas en activos de transmisión podrán obtener un retorno a sus inversiones.

El sistema regulatorio tampoco maneja bien los riesgos climáticos creados por la alta proporción de energía hidroeléctrica (más del 60 por ciento de la capacidad de generación en el sistema central). Para crear incentivos para la inversión, este riesgo debe estar mejor reflejado en el sistema de precios. El precio regulado de la electricidad está determinado por costos marginales⁹² bajo circunstancias 'normales', sin la 'prima de seguro' completa asociada al valor de la generación térmica de electricidad durante una sequía severa. Más aún, la determinación de la secuencia de generación eléctrica en caso de una sequía es inversa a la utilizada en períodos normales, es decir, la demanda se satisface primero con productores termales después de los cuales vendrían los generadores hidroeléctricos. Esto minimiza el riesgo que las plantas hidroeléctricas queden sin agua, pero nuevamente reduce el valor de la generación térmica. El gobierno ha abordado el problema generando incentivos para que los productores hidroeléctricos creen reservas de generación térmica, una política que reforzará el significativo poder de mercado de los generadores hidroeléctricos. El gobierno recientemente invitó a los actores principales en el mercado a acordar una propuesta de reforma, pero todos los temas descritos anteriormente han dificultado lograr un compromiso entre los productores hidroeléctricos dominantes y los productores térmicos.

⁹¹ Ocaña (2002) ofrece el siguiente ejemplo: considere dos transacciones simultáneas por la misma cantidad de energía. En una transacción la energía es generada en la localidad A y entregada a la localidad B. En la otra transacción la energía va de la localidad B a la A. Claramente las dos transacciones se eliminan entre sí y harían innecesarios los servicios de transmisión. Sin embargo, si la tarifa de transmisión está basada en las transacciones, sería cobrada dos veces.

⁹² Este es el costo de producción del productor marginal. El cálculo está basado en los costos marginales proyectados a corto plazo para satisfacer la demanda de energía por los próximos 48 y 24 meses en las redes centrales y del norte, respectivamente.

Servicios de agua y alcantarillado

La inversión privada en las compañías de agua y alcantarillado sólo comenzó a tomar importancia a partir de 1998. En 2003, de las 19 compañías principales (sirviendo al 99% de los clientes), once eran controladas por el sector privado (cubriendo el 76% de los clientes). En 1997, la Comisión Resolutiva aprobó la adquisición de una compañía de agua por el Grupo ENERSIS, el actor dominante en el mercado eléctrico. Sin embargo, al hacerlo, la Comisión recomendó que el conglomerado de compañías de utilidad pública fuera sujeta a mayor supervisión gubernamental.

La recomendación de la Comisión Resolutiva llevó a la promulgación en 1998 de la Ley de Servicios Sanitarios, que aumentó la transparencia y buscó establecer el camino para la introducción futura de competencia donde fuera posible restringiendo la integración entre las compañías de servicio público que operaban en la misma área. Así, las compañías de agua y alcantarillado no pueden combinarse con compañías eléctricas o de telefonía local en la misma área si ya sirven a más de la mitad de la población del área. Debido a que el Ministerio de Obras Públicas otorga concesiones a compañías en base a licitación competitiva, hay competencia por el mercado a pesar que no la hay dentro del mercado. La ley también fomenta la competencia requiriendo que las empresas de distribución de agua y de recolección de aguas servidas permitan que las empresas de producción de agua y eliminación de aguas servidas utilicen sus redes y contraten directamente con "grandes consumidores". La Comisión Resolutiva es la responsable de decidir si los concesionarios de servicios públicos son monopolios naturales y, por lo tanto, sujetos a las tarifas máximas y a las demás reglas que fije la agencia relevante. La Superintendencia de Servicios Sanitarios establece los precios máximos y puede autorizar a empresas de servicios públicos con menos de 25.000 conexiones de agua para que ofrezcan otros servicios conjuntamente si esto resulta en eficiencias que se reflejen en menores precios.

Transporte

El Estado es dueño de dos compañías de transporte: Metro de Santiago y un servicio de ferry dirigido por un directorio independiente. Más aún, es dueño del sistema nacional ferroviario que posee las vías y opera una cantidad de servicios de pasajeros. La red ferroviaria también se ha abierto a las concesiones privadas. Las compañías de transporte tienen libertad para competir en precio y servicio, sujetos a reglas de seguridad y otras con un bajo costo económico. El Estado no subsidia a las compañías de transporte, excepto para asegurar el transporte hacia áreas aisladas. Hay un caso pendiente en el cual la Comisión Resolutiva está considerando un reclamo de una organización de consumidores que se queja que el Metro de Santiago está abusando de su poder monopólico al cobrar precios excesivos.

En 1979, Chile adoptó una política de cielos abiertos para pasajeros y mercancías. El sector de transporte aéreo ha sido totalmente privatizado. Un informe reciente indica que hay 34 aerolíneas que operan en Chile, seis de las cuales son compañías privadas domésticas. La mayoría presta servicios de carga, correo y pasajeros. Existen nueve aerolíneas adicionales sin servicio regular. La Comisión Resolutiva aprobó la fusión de las dos aerolíneas domésticas de pasajeros más grandes de Chile, sujeto al requisito que la nueva compañía fijara sus propias tarifas máximas. Varios años después descubrió que la nueva compañía había intentado acabar con un nuevo competidor en el mercado bajando su precio en forma predatoria en la única ruta en que este competía con la nueva compañía.

Otros sectores

Cuando se creó el primer gasoducto entre Chile y Argentina durante la década de 1990, la Comisión Resolutiva intervino para asegurar que el transporte y la distribución se realizaran bajo condiciones competitivas. Los precios del gas natural pueden fijarse libremente, pero el regulador sectorial puede pedirle a la Comisión que declare que no existen condiciones competitivas si descubre que la tasa de retorno de una compañía excede ciertas normas. Si se establece que esto ocurre, el regulador puede fijar las tarifas máximas.

La constitución de Chile establece que el Estado es el dueño de todos los recursos del subsuelo incluyendo el petróleo y minerales, independientemente de quién sea dueño de la tierra en la superficie. Sin embargo, esta propiedad no crea problemas de monopolio ya que un sistema de concesiones entrega los derechos mineros a una variedad de empresas. Existe interés en ver si el sistema de concesiones se puede hacer más eficiente. Chile participa directamente en la minería a través de su propiedad de la Corporación Nacional del Cobre, CODELCO, y la Empresa Nacional de Minería, ENAMI. También existen 20 compañías mineras privadas, la mitad de las cuales dan cuenta del 90% de la producción privada.

La mayoría de los puertos estatales han sido privatizados. La ley requiere que la Comisión Preventiva Central establezca las reglas de competencia para la operación de los puertos y ha publicado una instrucción que fija las reglas que regulan la integración horizontal y vertical. Por ejemplo, los "usuarios importantes" de un puerto no pueden tener más de un 40% de interés en ese puerto.

Mercados financieros

Servicios bancarios y financieros

A fines de 2002, diez bancos domésticos y 15 bancos extranjeros operaban en Chile. Recientemente, tres grandes tiendas por departamento también obtuvieron licencias bancarias. Las instituciones de competencia han tenido tratos limitados con este sector. La Fiscalía cuestionó la fusión entre dos bancos españoles que les habría dado 27% del mercado bancario de Chile a nivel nacional, pero la Comisión Resolutiva encontró que esto no era anti-competitivo. Desde que se decidió el caso de los bancos españoles, la Superintendencia de Bancos ha reconocido la autoridad de las instituciones de competencia para tratar temas de competencia en el sector. Además, legislación más reciente establece las circunstancias en que se requiere la aprobación de la Superintendencia de Bancos y los procedimientos para ese proceso. Más recientemente, otros dos bancos grandes se fusionaron y obtuvieron el 20% del mercado nacional, pero esta fusión no fue objetada a pesar que cinco empresas concentran el 70% del mercado nacional. Separadamente, las instituciones de competencia emitieron una instrucción general requiriendo a los oferentes no-bancarios de créditos de consumo a usar el sistema que la Superintendencia impone a los bancos para divulgar tasas de interés, etc.

En la actualidad hay un debate potencialmente importante en Chile acerca de si los mercados de servicios bancarios y financieros son competitivos. La Superintendencia de Bancos señala que ha relajado los requisitos de entrada manteniendo las reglas que aseguran la viabilidad del sistema bancario. Mientras algunos en la Fiscalía expresan preocupación por el aumento de la concentración en el sector bancario, esto no parece ser de gran preocupación en la Comisión. Efectivamente, el sistema bancario chileno se compara favorablemente con otros países en la región en términos de eficiencia de costos y de precios (ver Capítulo III). Por otro lado, otros funcionarios de gobierno expresan su preocupación de que la industria no es competitiva. A pesar de la acción de la Superintendencia para facilitar la entrada, existe la percepción que la entrada es difícil y que el ingreso de extranjeros es generalmente a través de la adquisición en vez de crear una nueva empresa. Más aún, la discusión de estos temas en Chile se ha enfocado en los niveles de concentración nacional para todos los servicios bancarios; no está claro si se ha dedicado atención a considerar si y hasta que punto las fusiones bancarias y otras prácticas deberían ser analizadas en mercados específicos de productos y geográficos. Algunos funcionarios de gobierno han expresado su preocupación sobre el hecho que hay sólo una red de tarjetas de crédito en Chile.

Fondos de pensiones

El mercado privado de pensiones se caracteriza por grandes economías de escala, información asimétrica, homogeneidad de producto y baja elasticidad

del precio de la demanda. Estos rasgos han inducido una fuerte consolidación del mercado. El número de fondos de pensiones (AFP) bajó de 21 en 1993 a siete en 2002 y, actualmente, los dos fondos más grandes cuentan con el 55% por ciento de los activos. Esta marcada concentración, restricciones a la inversión y regulaciones de desempeño mínimo han obligado a las AFPs a adoptar las mismas estrategias de inversión (“efecto manada”) y por lo tanto ofrecen tasas de retorno similares y productos homogéneos. El bajo número de administradoras de fondos de pensiones tampoco favorece la liquidez del mercado.

Debido a los pocos conocimientos financieros de los clientes y la falta de transparencia en las operaciones de los fondos de pensiones (por ejemplo en cuanto a cómo se fijan las comisiones), la demanda no reacciona bien a las variaciones de precios. Las elecciones de los clientes están fuertemente influidas por las estrategias de mercadeo (publicidad y campañas promocionales). En respuesta a estos incentivos de corto plazo, los trabajadores se cambian a menudo entre AFPs, lo que a su vez eleva los costos administrativos. Los gastos comerciales de las AFPs aumentaron de 12,5 al 29,5% de los costos totales entre 1989 y 1998. La elasticidad estimada de la demanda de los consumidores a gastos comerciales es casi 20 veces más alta que la elasticidad con respecto al precio puro (Mastrangelo, 1999).

La falta de competencia de precios entre fondos de pensiones puede verse reflejada en las altas comisiones, un característica que no es inusual en América Latina (ver Cuadro 23). Las comisiones en Chile son muy altas (25% de las contribuciones) comparadas con otros países de la OCDE como Canadá, Alemania y Japón (2-2,5%) (Lora y Pages, 2000). Sin embargo, esta comparación no es exacta por las diferencias en las estructuras de tarifas. La mayoría de los países de la OCDE imponen cargos sobre los activos o retornos en vez de las contribuciones. Otros países de la OCDE cobran el retiro y tienen tarifas segmentadas de acuerdo a las características del consumidor (Whitehouse, 2001).

Cuadro 23. Comisiones de los fondos de pensiones en América Latina

	Depósito neto en la cuenta individual (% de salario)	Comisión (% de salario)	Comisión/Depósito neto (%)
Argentina	2,7	2,3	83,2
Bolivia	10,0	2,2	22,1
Chile	10,0	2,4	24,4
Colombia	10,0	3,5	35,0
República Dominicana	3,5	1,5	42,9
El Salvador	9,5	3,0	31,4
México	10,7	4,5	42,2
Perú	8,0	3,7	46,6
Uruguay	12,3	2,7	22,3

Fuente: Asociación Internacional de Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS, 2002).

A pesar de las controversias metodológicas, existe consenso entre especialistas y funcionarios de gobierno respecto de la necesidad de reducir los costos administrativos de los fondos de pensiones. Para lograr este objetivo, el gobierno recientemente emitió una regulación limitando los cambios de un fondo a otro. Esta medida ha llevado a que disminuyan los costos administrativos, pero esta disminución no se ha visto reflejada en los precios. Por lo tanto, estas regulaciones restrictivas no parecen ser muy efectivos. En vez de restringir los cambios de los trabajadores, se podrían fomentar programas de lealtad basados en la reducción de tarifas a largo plazo. Estas políticas deberían ser divulgadas de forma simple y transparente.

Probablemente, otra manera efectiva de reducir las comisiones sería abrir el mercado a otras instituciones financieras y aumentar la transparencia y responsabilidad de los administradores de las AFPs. La entrada de instituciones financieras no especializadas incrementaría las economías de cobertura y reduciría los gastos comerciales, siempre y cuando el reglamento prevenga el abuso del poder de mercado. Los planes de pensión personales vendidos por bancos o compañías de seguro en la OCDE son generalmente menos costosos.

En la mayoría de los países de la OCDE, como Suiza, Australia, Dinamarca y Holanda, la existencia de planes grupales usualmente reduce los costos administrativos. Por lo tanto, se deberían fomentar mecanismos de negociación y planes grupales. Más aún, en algunos países de América Latina y la OCDE la cobranza de las contribuciones y los servicios de archivo de documentos son ofrecidos por una agencia centralizada de seguro social. Esto ha asegurado economías de escala y bajos costos administrativos, a la vez que se reducen las barreras a la entrada en el mercado.

Como se discutió anteriormente, los recientes escándalos de corrupción que afectaron a un fondo de pensión grande sacaron a la luz el tema de cómo mejorar la coordinación e información entre los distintos cuerpos de supervisión involucrados con los mercados financieros. Existen tres cuerpos regulatorios distintos en Chile: la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la Superintendencia de Valores y Seguros. Debido a que los bancos más grandes son dueños de la mayoría de los fondos de pensión y estos tienen grandes activos en la bolsa, debería haber alguna forma de acción regulatoria coordinada. Cabe destacar que en algunos países de la OCDE todas las agencias regulatorias del sector financiero están integradas.

VII. Ajustando las políticas a la competitividad internacional

La economía chilena es altamente dependiente de la demanda internacional. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales, que explican alrededor de 30% del PIB, son una fuente importante de crecimiento. Sin embargo, las economías pequeñas emergentes se enfrentan a una competencia internacional dura. Una pregunta muy debatida en este contexto es si la especialización persistente de Chile en productos básicos es una desventaja para el crecimiento sostenido. La dependencia de un número limitado de productos de exportación ha expuesto a la economía chilena a grandes fluctuaciones en los términos de intercambio y la demanda internacional. Estos no han sido fáciles de acomodar.

La literatura económica no proporciona evidencias concluyentes sobre la relación entre el tipo de especialización y crecimiento. Sachs y Warner (1997) argumentan que las economías con una alta proporción de recursos naturales de exportación tienden a crecer rápidamente después del inicio de la explotación pero convergen hacia una tasa de crecimiento más baja en el largo plazo. También demuestran que los grandes auges liderados por recursos naturales pueden afectar negativamente el crecimiento cuando la economía queda atrapada en la 'enfermedad holandesa'. La apreciación del tipo de cambio real asociada con estos auges crea grandes rentas y desincentiva la inversión en el sector manufacturero. Debido a que la productividad es típicamente más alta en el sector manufacturero que en el resto de la economía, la productividad agregada disminuirá y también el crecimiento potencial. Algunos autores también han argumentado que una fuerte dependencia de los recursos naturales afecta simultáneamente al crecimiento y la distribución del ingreso en forma negativa.⁹³

⁹³ Ver Gylfason y Zoega (2002)

Estos argumentos requieren de algunas calificaciones. Las ventajas comparativas de Chile en recursos naturales pueden haber limitado el desarrollo de la manufactura. Sin embargo, la minería, agricultura y pesca no son necesariamente sectores de baja productividad especialmente en economías de mercado emergentes en una fase de fuerte aceleración. En los sectores tradicionales existe un ámbito para el uso intensivo de nuevas tecnologías, como ha ocurrido en Chile. En consecuencia, hay evidencias crecientes que muestran que lo que importa no es tanto qué se produce sino cómo se produce (Banco Mundial, 2001). Combinando el uso de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) con otros factores de producción tales como conocimiento y educación, una economía puede aumentar el crecimiento de la productividad difundiendo y promoviendo el uso de TIC. Esta es también una de las principales conclusiones del Proyecto Crecimiento de la OCDE (OCDE, 2001b)

Chile ha logrado aumentos sustanciales de la productividad en los sectores tradicionales, pero alcanzar las fronteras de producción internacionales⁹⁴ también significa que las ganancias futuras pueden ser limitadas. En relación a otros bienes, la demanda por productos básicos crece más lentamente. Esto puede limitar el futuro crecimiento de las exportaciones a pesar del potencial de comercio que se ha abierto con los recientes tratados de libre comercio. El desafío ahora es construir desde esta base y desarrollar una estructura de exportaciones más amplia, densa e innovadora. Esto incluye no sólo la manufactura sino también una amplia gama de servicios.

En este contexto, las políticas de gobierno discutidas en los capítulos anteriores y sus vínculos juegan un rol importante en la competitividad internacional. Una economía competitiva se beneficia con precios estables y finanzas públicas sólidas, una mayor intermediación financiera, mercados laborales que funcionan mejor, inversiones en capital humano, incentivos a la creación de empresas, más competencia y un mejor marco regulador. De la mayor importancia es el hecho que el gobierno ha actuado en todos estos frentes creando espacios para fuertes sinergias. El consenso de la OCDE es que esta coherencia de políticas es un ingrediente clave para lograr todo el beneficio de las reformas.

⁹⁴ Esto corresponde al nivel de productividad de los productores más eficientes del mundo.

El impacto del tipo de cambio real en los precios relativos

El tipo de cambio real es el vínculo más importante entre la política macroeconómica y la competitividad internacional. Un aumento del tipo de cambio real en el tiempo es una característica aceptada del proceso de desarrollo cuando está inducido por un mayor crecimiento de la productividad en el sector transable, a través del efecto Balassa-Samuelson. Una desviación persistente de esta tendencia estructural crea un desequilibrio del tipo de cambio real y una posición externa insostenible, como lo demuestran evidencias recientes y de largo plazo en países de América Latina

El tipo de cambio real refleja el precio relativo entre los transables y los no transables.⁹⁵ Una apreciación del tipo de cambio real corresponde a un aumento del precio relativo del sector no transable.⁹⁶ Un tipo de cambio que mantiene bajos los precios de las importaciones y disminuye los precios de los productos exportados en moneda doméstica, reduce los incentivos a invertir y trabajar en el sector exportador aún cuando los productores nacionales sean competitivos en términos absolutos con los productores extranjeros.

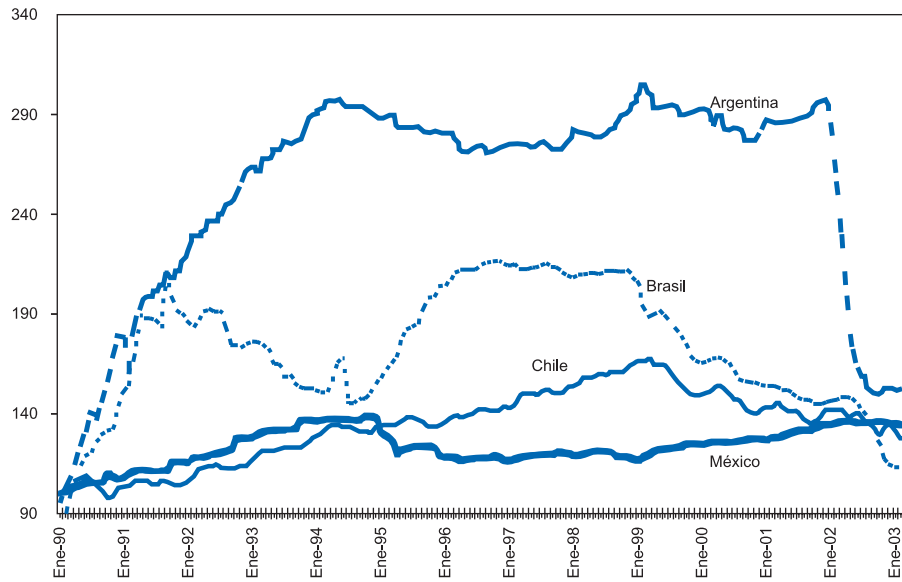
En este contexto, el sólido marco macroeconómico chileno ha tenido un rol importante en la mantención de la competitividad internacional y los incentivos correctos para exportar. El Gráfico 29 compara la evolución de los precios relativos en Chile con otros países de América Latina. En Argentina y Brasil especialmente hubo grandes oscilaciones en los precios relativos asociados con bruscos cambios en el tipo de cambio.⁹⁷ Estos movimientos también ocurrieron en Chile pero con mucho menos amplitud debido a la coordinación y credibilidad de las políticas macroeconómicas. Esto permitió un ajuste más estable y ordenado en la economía real.

⁹⁵ La definición común de la tasa de cambio real es (en logaritmo) $q = e + p - p^*$, donde e , p y p^* son el tipo de cambio nominal y el nivel de precios total de la economía doméstica y externa, respectivamente. Esta ecuación se puede descomponer en dos partes: $q = q_e + _ [(p_t - p_n) - (p_t^* - p_n^*)]$ donde $_$ es la porción del sector no transable del PIB. $q_e = e + p_t - p_t^*$ es el tipo de cambio real en el sector transable, y $[(p_t - p_n) - (p_t^* - p_n^*)]$ representa la diferencia de los diferenciales de precio de los transables y los no transables en los dos países. Asumiendo la ley de un precio en el sector transable y un diferencial de precio externo 'dado' entre los transables y los no transables, el tipo de cambio real se convierte en $q = p_t - p_n$.

⁹⁶ Este efecto a menudo va acompañado de un ajuste excesivo principalmente relacionado con un empuje del lado de la demanda. Después de una apreciación del tipo de cambio, mejoran los términos de intercambio y aumenta el ingreso real. Generalmente, la oferta de los sectores no transables es más rígida y esto hace subir sus precios. Para una discusión, ver Baldi y Mulder (2003).

⁹⁷ Los regímenes de cambio fijo se adoptaron entre 1995 y 1999 en Brasil y entre 1991 y 2002 en Argentina.

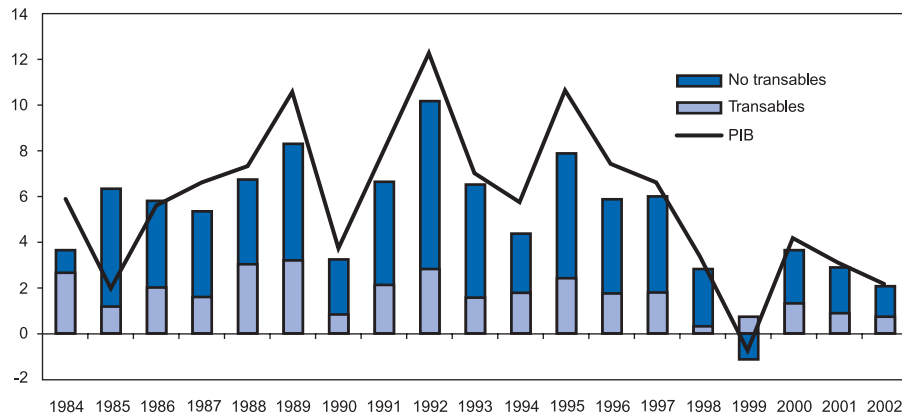
Gráfico 29. Precios relativos entre no transables y transables¹
Enero 1990=100



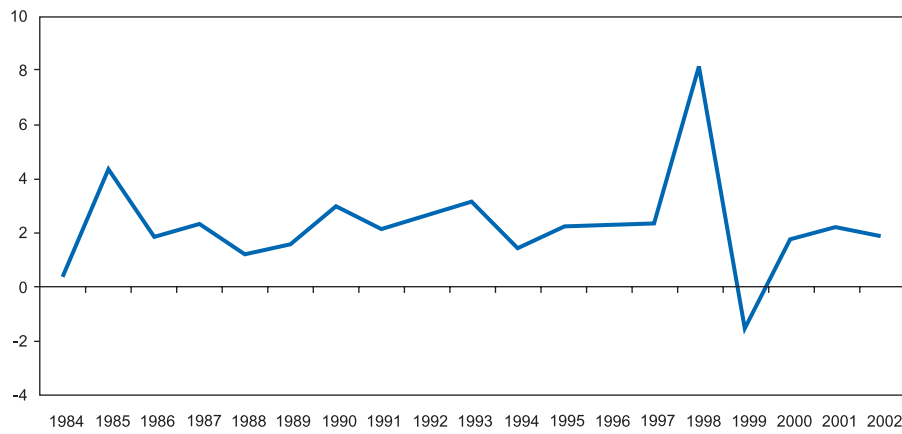
1. IPM para transables y el índice de los ítems no transables del IPC para los no transables.
Fuente: Baldi y Mulder (2003)

Gráfico 30. Sectores transables y no transables

A. Contribuciones al crecimiento del PIB entre sectores transables y no transables (porcentaje)



B. Relación entre la contribución de los sectores transables y no transables



Fuente: Banco Central de Chile y OCDE.

Los movimientos de los precios relativos impulsan la asignación de recursos a través de los sectores. El Gráfico 30 muestra una descomposición de la tasa de crecimiento del PIB entre los sectores transables y no transables desde 1984. Es extraordinario que la contribución al crecimiento de estos dos amplios sectores haya sido relativamente estable. La única excepción fue el gran desequilibrio externo de 1998 que se corrigió en 1999 apretando la política monetaria. Todavía se debate si el Banco Central sobrereaccionó ese año, disminuyendo excesivamente las expectativas de crecimiento. El punto es que el crecimiento apoyado casi exclusivamente por la demanda interna no es sostenible. En este aspecto, las economías de mercado emergentes se enfrentan a limitaciones más fuertes que las desarrolladas.

Para resumir, la credibilidad de las políticas macroeconómicas chilenas es un activo clave para la competitividad. Se puede argumentar que la mejor 'política industrial' consiste en establecer los precios relativos correctos. El actual marco de políticas macroeconómicas permite mantener el régimen actual de tipo de cambio competitivo y un nivel de precios estable, sin necesidad de restricciones en la cuenta de capitales. Esto no sólo es clave para la estabilidad sino también para el desarrollo del sector transable.

La especialización en exportaciones tradicionales no ha sido un obstáculo serio al crecimiento...

Con una tendencia favorable de los precios relativos, Chile ha mantenido una expansión de las exportaciones y ha sido exitoso en penetrar los mercados mundiales en algunos nichos de productos nuevos. Los ejemplos del vino, salmón y frutas frescas son bien conocidos.⁹⁸ Sin embargo, la diversidad del sector exportable en Chile sigue siendo limitada y concentrada, con una estructura de especialización básicamente inalterada por los últimos treinta años (Cuadro 24). Las principales ventajas comparativas reveladas en 2001, así como en 1970, derivan de los recursos minerales (metales no ferrosos y minerales). Estos todavía explican aproximadamente 40% de las exportaciones de 2002. Sin embargo, un cambio importante ha sido la ventaja comparativa emergente en los productos agrícolas. A pesar de esta tendencia, Chile muestra una de las densidades de comercio intra industrial más bajas comparado con los países de América Latina y la OCDE (Gráfico 31).

⁹⁸ Ver Brooks y Lucatelli (2003).

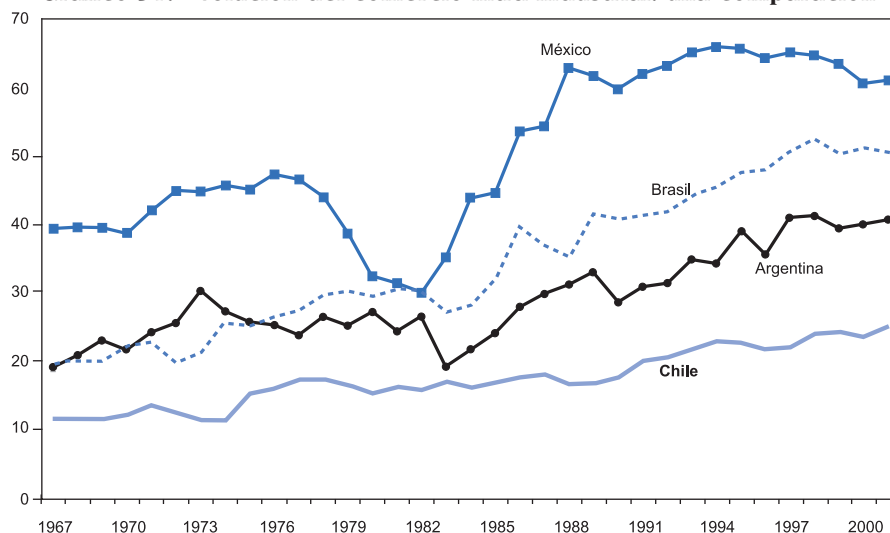
Cuadro 24. Estructura de la especialización chilena

Código	Título	VCR ¹							Cuota de exportación Acumulada	Código	Título	VCR ¹							Cuota de importación Acumulada
		1970	1980	1990	1995	2000	2001	1970				1980	1990	1995	2000	2001			
CC	Metales no ferrosos	67,25	42,57	35,11	26,09	27,94	24,60	25,4	25,4	IB	Petróleo crudo	-2,80	-14,03	-6,78	-6,46	-11,39	-10,75	10,8	10,8
HB	Minerales no ferrosos	6,37	13,46	9,12	13,83	13,94	11,87	12,1	37,5	FW	Aeronáutica	-1,96	-1,55	-3,42	-2,15	-3,75	-5,25	5,5	16,3
JB	Otros productos agrícolas comestibles	-3,12	5,63	13,78	9,34	8,16	9,82	10,5	48,0	FT	Automóviles y motos	-1,71	-6,45	-4,04	-6,66	-4,49	-3,50	3,8	20,1
	Carnes	-0,76	1,25	4,59	4,68	6,54	7,27	8,4	56,4	GH	Artículos plásticos	-1,49	-1,25	-3,20	-3,48	-3,23	-3,39	4,2	24,4
JC	Prod. Agrícolas no comestibles	-1,44	5,92	6,08	5,84	4,24	4,80	5,3	61,7	FG	Máquinaria especializadas	-6,59	-3,05	-5,29	-3,88	-2,71	-3,16	3,3	27,6
	Papel	2,02	4,73	3,00	5,78	4,62	4,20	6,6	68,3	FU	Vehículos especializados	-5,44	-5,87	-4,07	-6,15	-3,88	-3,01	3,4	31,0
KH	Bebidas	0,12	0,09	0,54	1,43	3,34	3,71	4,0	72,3	FN	Equipos de telecomunic.	-2,20	-1,49	-2,86	-1,98	-3,54	-3,01	3,1	34,1
KE	Frutas en conserva	-0,30	-0,32	0,84	2,21	1,34	1,48	2,0	74,3	FC	Motores	-5,29	-2,70	-6,06	-2,57	-2,32	-2,79	3,0	37,1
NV	Otros productos	-0,82	-0,27	-0,10	-0,71	0,72	1,15	2,8	77,1	FO	Equipos de computación	-1,19	-1,30	-1,68	-2,20	-3,17	-2,75	2,8	39,9
EA	Artículos de madera	-0,07	0,06	0,19	0,43	0,80	1,13	1,6	78,7	FF	Equipos de construcción	-4,06	-2,95	-5,12	-3,86	-2,73	-2,59	2,7	42,6
KD	Carnes/pescados en conserva	0,47	0,46	1,26	0,82	1,02	1,08	1,2	79,9	IC	Gas natural	-0,18	0,05	-0,21	-0,37	-2,05	-2,58	2,8	45,5
HA	Minerales ferrosos	9,72	5,17	2,25	1,18	1,10	1,02	1,0	80,9	FB	Productos de ferreteria	-3,04	-1,99	-3,53	-2,49	-2,08	-2,26	2,9	48,4
GA	Químicos inorgánicos básicos	-0,60	0,01	-0,03	0,32	0,70	0,75	1,9	82,8	FR	Aparatos eléctricos	-3,32	-1,75	-3,04	-2,23	-2,04	-2,15	2,4	50,8
HC	Otros minerales sin procesar	0,97	0,91	0,42	0,30	0,28	0,58	0,8	83,6	EE	Manufacturas misceláneas	-0,86	-1,84	-1,94	-2,14	-2,14	-1,94	2,1	52,9
KG	Comidas para animales	1,15	4,36	4,84	3,79	0,84	0,57	1,7	85,3	CE	Artículos de tocador	-1,31	-1,09	-1,24	-1,30	-1,54	-1,69	2,2	55,1
GC	Químicos orgánicos básicos	-2,08	-1,43	-1,00	-0,46	0,39	0,52	2,2	87,5	CA	Acero	-2,11	-0,80	-1,65	-2,06	-1,39	-1,68	1,9	57,0
	Oro no monetario	0,00	0,00	0,00	0,76	0,47	0,34	0,3	87,9	DA	Hilos y géneros	-1,28	-2,41	-2,63	-2,53	-1,84	-1,62	2,2	59,2
FV	Barcos	-2,61	-0,54	-0,36	-0,10	-0,06	0,10	0,1	88,0	CF	Productos Farmacéuticos	-1,40	-0,60	-0,75	-0,97	-1,23	-1,51	1,8	60,9
KA	Cereales	-0,04	0,21	0,38	0,26	0,03	0,07	0,3	88,3	FI	Instrumentos de precisión	-2,09	-1,10	-1,77	-1,31	-1,25	-1,49	1,5	62,5
KI	Tabaco manufacturado	-0,01	-0,27	-0,22	-0,22	-0,01	0,03	0,1	88,4	DE	Cueros	-0,14	-0,68	0,00	-1,24	-1,37	-1,40	1,6	64,1

I. VCR: Indicador de ventaja comparativa revelada $(Xi/Sum(Xi)-Mi/Sum(Mi))$.

Fuente: CEPII, base de datos CHELEM y OCDE

Gráfico 31. Evolución del comercio intra industrial: una comparación



Fuente: CEPPI, base de datos CHELEM.

Esta visión debería matizarse observando que la concentración de ventajas comparativas reveladas disminuyó persistentemente entre 1970 y 1999 (Cuadro 25), aunque desde entonces ha permanecido estable. La concentración de actividad económica en amplios sectores económicos también ha estado disminuyendo en el tiempo, en línea con el aumento del PIB per cápita, como lo muestra el Gráfico 32. Esta regularidad empírica aparentemente robusta en los países de ingresos bajos y medios está bien documentada en Imbs y Wacziarg (2003).⁹⁹ Según la evidencia entre países, Chile puede estar llegando al ingreso per cápita umbral (alrededor de US\$ 8.000 a 9.000 en PPC) donde el proceso de diversificación se para y gradualmente la economía se vuelve a concentrar en sectores amplios (una relación en forma de U invertida).

⁹⁹ El trabajo citado usa el coeficiente Gini. Sin embargo, como el coeficiente Gini puede ser muy sensible a una sesgada distribución de sectores, aquí se prefirió el índice de concentración de Herfindhal. El índice se computó para los 14 grandes sectores disponibles en las cuentas nacionales chilenas. El nivel del indicador es relativamente sensible al nivel de desagregación, pero la tendencia en el tiempo hacia la diversificación es un resultado relativamente robusto.

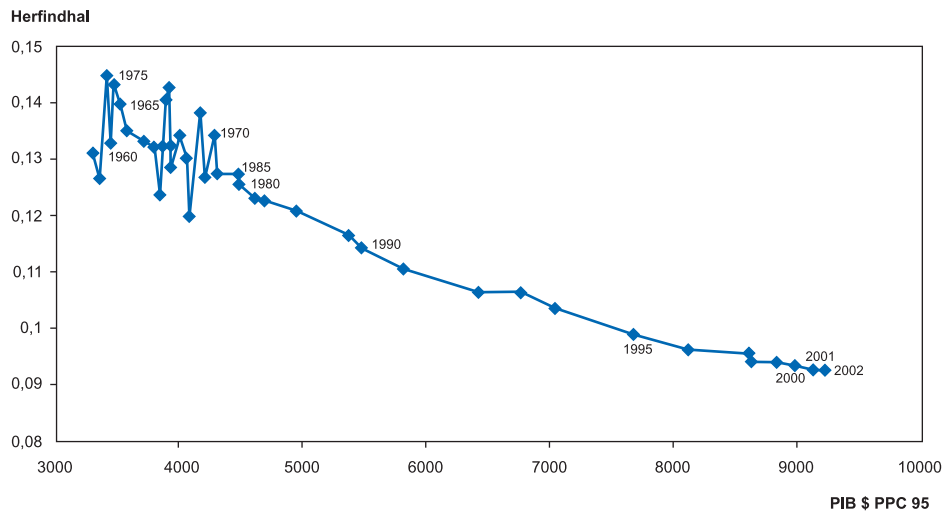
Cuadro 25. Concentración de VCRs¹: una comparación entre países
Índice de Herfindhal, en porcentaje

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001
Chile	49,18	29,33	25,26	19,74	18,73	13,12	11,67	14,20	12,24
Argentina	16,37	18,72	10,05	14,03	7,42	5,60	5,79	5,91	5,63
Rep. de Corea	9,30	9,01	8,93	5,81	4,75	3,45	3,53	4,69	4,80
Irlanda	4,96	5,15	4,06	2,75	2,66	2,04	3,66	4,55	4,26
Taiwán	3,66	3,59	3,75	3,73	3,72	4,34	3,64	3,25	3,29
Brasil	20,02	16,45	21,41	18,46	8,27	3,97	3,54	3,32	3,15
México	7,96	4,15	24,90	23,61	5,81	2,87	2,33	3,09	2,58
Estados Unidos	2,50	6,63	9,01	3,37	2,58	1,44	1,83	1,97	1,92
CE	5,37	11,32	10,36	5,35	2,26	1,42	1,10	1,51	1,43

1. VCRs: Ventajas comparativas reveladas.

Fuente: CEPIL, Base de datos CHELEM

Gráfico 32. Concentración del PIB real en sectores



Fuente: Banco Central de Chile, CEPIL y base de datos CHELEM

Una preocupación que a menudo surge en Chile es la falta de productos con 'valor agregado'. Esta preocupación también es errónea. En Chile, la renta de los recursos es asignada a las compañías de extracción y como tal son parte de su valor agregado. Bajo estas condiciones, la minería del cobre ha sido una de las actividades más rentables en Chile.¹⁰⁰ Además, mirando los procesos en vez de los productos, cabe destacar que Chile ha logrado aumentar tanto la intensidad de la tecnología como el nivel de productividad para alcanzar la frontera de la producción mundial en algunos de estos sectores tradicionales.

Sin embargo, existe un problema obvio relacionado con la fuerte dependencia de las exportaciones de cobre y la exposición a shocks de precio y demanda internacional. Al respecto, Chile no clasifica particularmente bien en los índices de vulnerabilidad estándar basados en la diversificación/concentración de exportaciones.¹⁰¹ Caballero (2002) argumenta que esta vulnerabilidad externa es esencialmente un problema financiero porque la magnitud potencial del shock externo excede lo que se podría predecir bajo un mercado financiero doméstico desarrollado y de buen funcionamiento. En otras palabras, la economía chilena estaría sub-asegurada contra shocks externos excesivos. Este problema se podría abordar emitiendo un instrumento financiero, contingente a los shocks externos de Chile, que garantizara la disponibilidad de financiamiento durante una crisis. De esta manera, el sector financiero no amplificaría los efectos de un shock externo.¹⁰² Una propuesta de este tipo se ajusta a las recomendaciones discutidas en el Capítulo III, es decir, Chile sólo podría beneficiarse de la profundización de los mercados financieros y de una mayor integración financiera en la economía mundial.

¹⁰⁰ Cabe destacar que Chile no produce ni exporta cables de cobre. Esto se debe a que el margen de ganancias es muy bajo en esta industria debido a la fuerte competencia internacional. Más aún, los bajos costos de transporte internacional no proporcionan incentivos para desarrollar una industria doméstica de cables. Por lo tanto, en vez de enfrentar una dura competencia en este mercado, los productores chilenos prefieren concentrarse en la más rentable explotación de mineral de cobre.

¹⁰¹ Ver por ejemplo el 'índice compuesto de vulnerabilidad' propuesto por Patkins y Mazzi (1999). De acuerdo a este indicador, Chile clasifica #68 en una muestra de 111 países (donde el #1 es el de mayor vulnerabilidad). Argentina, Brasil y México clasifican #109, #110 y #111, respectivamente.

¹⁰² De acuerdo a Caballero (2002), el costo de este instrumento no sería excesivo. Asumiendo un diferencial en la tasa de interés de 600 puntos base, financiar una caída de ingresos de 5 mil millones de dólares al año costaría 300 millones de dólares por año de crisis. La prima de seguro para cubrir un riesgo así normalmente costaría menos de 100 millones de dólares al año.

...pero las políticas podrían crear un ambiente favorable para desarrollar la variedad de productos

Si bien la especialización tradicional puede no ser problema *per se*, mirando al futuro Chile podría beneficiarse del desarrollo de una mayor variedad de productos y el comercio intra industrial. Efectivamente, las relaciones comerciales entre los países de la OCDE se han caracterizado por un aumento de la proporción de comercio intra empresa e intra industrial. Esto refleja la internacionalización de la producción y el hecho que un proceso de producción altamente segmentado a nivel mundial ha permitido tanto la estandarización de los componentes de los productos como una creación formidable de variedad de productos para consumidores intermedios y finales. Una alta intensidad de comercio intra industrial conlleva una fuerte correlación de exportaciones e importaciones, que pueden disminuir el impacto de las contracciones del comercio internacional en el PIB (OCDE, 2002c). Una mayor proporción de bienes diferenciados en la rotación comercial también suavizan el impacto de las grandes variaciones en los precios de los productos básicos internacionales. Un diferencial positivo entre la tasa de crecimiento de la economía y el resto del mundo también puede inducir a desequilibrios comerciales que serían automáticamente compensados con una mayor proporción de comercio intra industrial.¹⁰³

Un creciente cuerpo de literatura y evidencia empírica apunta a los efectos positivos de la variedad de productos en el crecimiento de la productividad.¹⁰⁴ En resumen, la variedad de los insumos de factores ayuda a prevenir retornos marginales decrecientes, mientras la variedad de productos sostiene los efectos de “aprender haciendo” y la innovación relacionada con la creación de nuevos productos, aumentando el acervo de conocimientos.¹⁰⁵

¹⁰³ Este argumento lo presentó Krugman en un trabajo fundamental (1989).

¹⁰⁴ Para una prueba empírica del impacto de la variación de productos en la productividad ver Funke y Ruhwedel (2001) y Addison (2002). Lederman y Maloney (2002) encontraron que la combinación de la correlación negativa entre concentración de exportaciones y comercio intra industrial y la correlación positiva entre concentración de exportaciones y volatilidad del tipo de cambio efectivo real generan un impacto negativo de la concentración de exportaciones en el crecimiento económico.

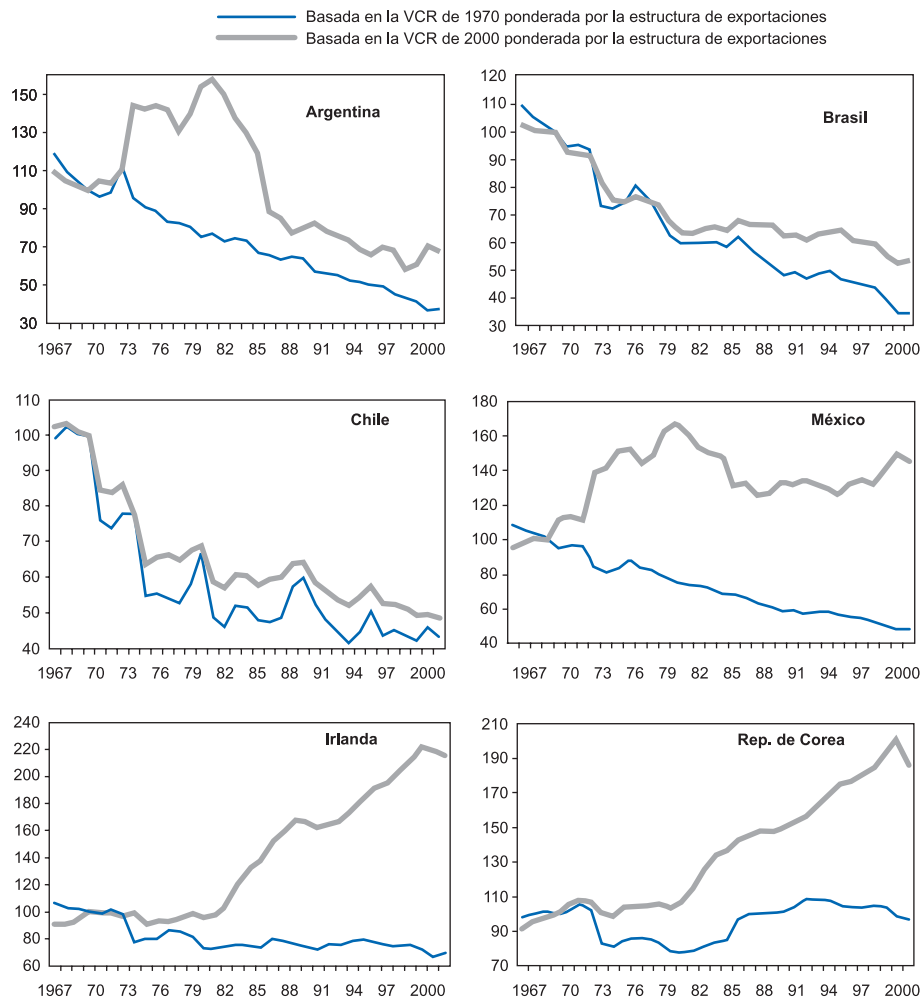
¹⁰⁵ Ver Romer (1990), Young (1993), y Aghion y Howitt (1998).

Usar las exportaciones como líder del crecimiento de largo plazo depende de la dinámica de la demanda internacional. El Gráfico 33 muestra la participación en el comercio mundial de bienes que corresponden a las 20 primeras ventajas comparativas reveladas en Chile en 1970 y 2000, así como también en otros mercados emergentes. Una participación mayor muestra que esa canasta de productos corresponde mejor al desarrollo de la demanda internacional. Para los países sudamericanos, incluyendo Chile, tanto las canastas de 1970 como las de 2000 muestran una disminución de su participación en el comercio mundial. Este también fue el caso de la canasta de México en 1970. Sin embargo, México después fue exitoso en cambiar su especialización hacia productos con una demanda internacional en aumento, como lo ilustra la proporción ascendente y luego estable de la canasta de 2000. En otras palabras, el cambio en la especialización mexicana, *ceteris paribus*, ha ofrecido la oportunidad de generar mayores ingresos de exportación. Un cambio similar ocurrió en Irlanda y la República de Corea.

El desarrollo de la industria se estancó

La agricultura y la minería son menos conducentes al desarrollo de nuevos productos que la industria y algunos sectores de servicios. Por ejemplo, mientras hay un gran número de variedades y calidades de vinos, la variedad de uvas está naturalmente más limitada. En los primeros años del auge económico (1984-89), Chile registro una rápida expansión de su industria y los servicios empresariales, particularmente las finanzas y la distribución, con un fuerte aumento de empleos y producción (Cuadro 26.). En la industria, la mayor expansión fue en los sectores agro-comestibles, textiles, maderas y productos de madera (ver detalles en el Cuadro A.5 del Anexo). Pero esta expansión se redujo durante la década de 1990, cuando la manufactura perdió empleo y el crecimiento de la producción industrial se desaceleró. En contrapartida, durante la segunda mitad de la década de 1990, la mayoría de los empleos se crearon en el sector servicios, particularmente, en servicios financieros, sociales y personales.

Gráfico 33. Evolución de los mercados mundiales de exportación basada en las VCRs de los países¹
1970=100



1. VCR: Indicador de ventaja comparativa revelada ($X_i/\text{Sum}(X_i) - M_i/\text{Sum}(M_i)$)

Nota: Participación promedio en el comercio mundial de productos correspondiente a las 20 ventajas comparativas más altas en 1970 y 2000 para cada país. Este promedio fue ponderado por la estructura de las exportaciones de cada país para los dos años elegidos.

Fuente: CEPPII, base de datos CHELEM.

Cuadro 26. Evolución del empleo, producción y productividad del trabajo entre sectores

	1989/1986	1997/1989	2000/1997	2002/2000	Nivel de 2002
Cambio en el empleo					
Total	600.572	929.265	25.161	79.992	5.387.086
Agricultura	86.928	-80.849	-16.004	-29.663	706.488
Minería	17.660	-5.347	-19.154	-986	71.668
Industria	217.540	137.651	-102.137	9.955	767.729
Electricidad & gas	753	10.493	-5.998	1.191	31.551
Construcción	127.747	157.326	-62.306	37.927	427.033
Comercio	111.545	203.798	41.607	43.242	1.038.968
Transporte	70.799	100.168	16.427	24.199	447.876
Servicios financieros	38.005	175.000	43.585	12.870	420.756
Servicios personales y sociales	-70.406	231.025	129.142	-18.743	1.475.018
Tasa de crecimiento anual del empleo en % (1)					
Total	5,1	2,4	0,2	0,8	
Agricultura	3,7	-1,3	-0,7	-2,0	
Minería	6,9	-0,7	-7,5	-0,7	
Industria	12,7	2,2	-4,1	0,7	
Electricidad & gas	1,0	4,3	-5,8	1,9	
Construcción	20,9	5,5	-4,8	4,8	
Comercio	5,5	3,0	1,4	2,1	
Transporte	9,1	3,6	1,3	2,8	
Servicios financieros	7,8	8,5	3,8	1,6	
Servicios personales y sociales	-2,0	2,3	3,1	-0,6	
Tasa de crecimiento anual del valor agregado en % (2)					
PIB	8,1	7,6	2,2	2,6	
Agricultura	9,2	4,8	3,2	4,7	
Pesca	8,5	11,4	3,8	7,8	
Agricultura & pesca	9,1	6,0	3,3	5,5	
Minería	5,0	6,9	7,4	2,9	
Industria	8,3	5,5	0,4	1,6	
Electricidad y gas	0,9	8,0	2,0	2,6	
Construcción	9,6	8,4	-3,1	2,5	
Comercio	10,6	9,3	0,9	2,2	
Transporte	10,8	10,0	5,5	4,9	
Servicios financieros	10,2	8,2	3,1	2,4	
Vivienda	1,3	2,8	2,9	2,3	
Servicios financieros	5,6	5,9	3,0	2,3	
Servicios personales	3,2	4,5	2,8	2,3	
Administración pública	-0,5	1,6	1,5	1,8	
Servicios personales y sociales	2,0	3,7	2,4	2,2	

Cuadro 26. Evolución del empleo, producción y productividad del trabajo entre sectores (continuación)

	1989/1986	1997/1989	2000/1997	2002/2000	Nivel de 2002
Productividad (2)-(1)					
Total	3,1	5,2	2,0	1,9	
Agricultura	,,3	7,3	4,1	7,5	
Minería	-1,9	7,7	14,9	3,5	
Industria	-4,4	3,3	4,5	1,0	
Electricidad & gas	-0,1	3,6	7,9	0,7	
Construcción	-11,3	2,9	1,7	-2,2	
Comercio	5,1	6,3	-0,6	0,1	
Transporte	1,7	6,4	4,2	2,1	
Servicios financieros	-2,2	-2,7	-0,8	0,8	
Servicios personales y sociales	4,0	1,3	-0,6	2,8	
<i>Memorandum:</i>	1986	1989	1997	2000	2002
Empleo total (miles)	3.753	4.353	5.283	5.307	5.387
PIB precios constantes 1986, mm pesos	14.621	18.490	33.301	35.537	37.414

Fuente: Banco Central de Chile, INE.

La disminución relativa de la industria es una característica normal del desarrollo económico, en general, a pesar que se podría destacar que aparte de algunos segmentos específicos, el sector industrial nunca alcanzó una madurez total en Chile. El deterioro de la industria en la década de 1990 ciertamente se vio exacerbado por desarrollos adversos en los mercados regionales, que constituyen la principal salida para los productos manufacturados chilenos. Más recientemente (2000-02), la industria parece estar reviviendo en la creación de empleo, pero aún no en términos de producción. Un elemento potencialmente positivo es el significativo aumento de la productividad del trabajo en la década de 1990.

El impacto potencialmente positivo de los acuerdos de libre comercio

La protección del comercio y el fenómeno de escalonamiento de aranceles, particularmente en los países de la OCDE, son un obstáculo a la emergencia de exportación de bienes procesados. Chile continúa exportando una cantidad sustancial de minerales, en vez, de metales o productos metálicos procesados. Lo mismo se aplica a los bienes agrícolas, que se exportan como materia prima en vez de alimentos procesados, con la notable excepción de la producción de vino. Los recientes tratados de libre comercio con Estados Unidos y la CE bajaron las barreras comerciales y mejoraron el acceso a los grandes mercados, lo que debería crear oportunidades de exportación para los productos procesados. Sin embargo, este vínculo no es automático. En la etapa inicial del proceso de liberalización comercial, las fuerzas de las ventajas comparativas podrían incluso reforzar los patrones de especialización tradicionales. Se necesita una combinación adecuada de políticas para explotar plenamente esta nueva ventana de oportunidades.

Los nexos entre políticas

Chile gradualmente se ha movido hacia el desarrollo de bienes procesados y procesos tecnológicamente sofisticados sobre la base de sus ventajas comparativas tradicionales. Esta estrategia es fundamentalmente correcta, pero necesita ser apoyada por las políticas apropiadas que se han discutido en los capítulos anteriores. El gobierno necesitará concentrarse más en la coherencia de las políticas. Se necesita desarrollar la intermediación financiera y los capitales de riesgo para apoyar la creación de empresas nuevas y más innovadoras. Un mercado laboral que funcione mejor es clave para el desarrollo de actividades industriales y de servicios que son particularmente sensibles a las rigideces del mercado laboral.¹⁰⁶ Medidas que aumenten la participación de las mujeres en la fuerza laboral apoyarían el desarrollo de industrias ligeras y de servicios. La inversión en capital humano, particularmente, la educación, aumentará el volumen de trabajadores capacitados necesarios para desarrollar productos con mayor contenido tecnológico. También es importante continuar mejorando el ambiente macroeconómico en términos de condiciones administrativas y regulación de los mercados de productos. Para fomentar el emprendimiento deberían identificarse y eliminarse las barreras a la creación de empresas.

¹⁰⁶ Típicamente, el sector agrícola hace uso del trabajo temporal y de horarios de trabajo flexibles. El sector minero emplea una proporción relativamente pequeña de la fuerza laboral.

Como se discutió anteriormente, el uso y difusión de nuevas tecnologías es fundamental. Chile ha hecho un gran esfuerzo en la difusión de internet y del gobierno electrónico. Sin embargo, aún se caracteriza por un nivel particularmente bajo de esfuerzo en investigación y desarrollo. A pesar de ser similar a otros países de América Latina y algunos países de bajos ingresos de la OCDE, está muy por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 34). Quizás más preocupante es el hecho que el sector privado sólo contribuye con una pequeña proporción del esfuerzo de investigación y desarrollo (Gráfico 35).¹⁰⁷ En términos de producción científica y tecnológica, Chile produce más documentos científicos per cápita que Argentina y Brasil, pero menos patentes que Argentina (Chile produce 0,3 patentes por millón de habitantes, comparado con el promedio de 36 de la OCDE). Dándole una mejor protección y un mayor control a los Derechos de Propiedad Intelectual, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos podría crear incentivos para el desarrollo de la innovación en Chile, por ejemplo en programas de computación y comercio electrónico.

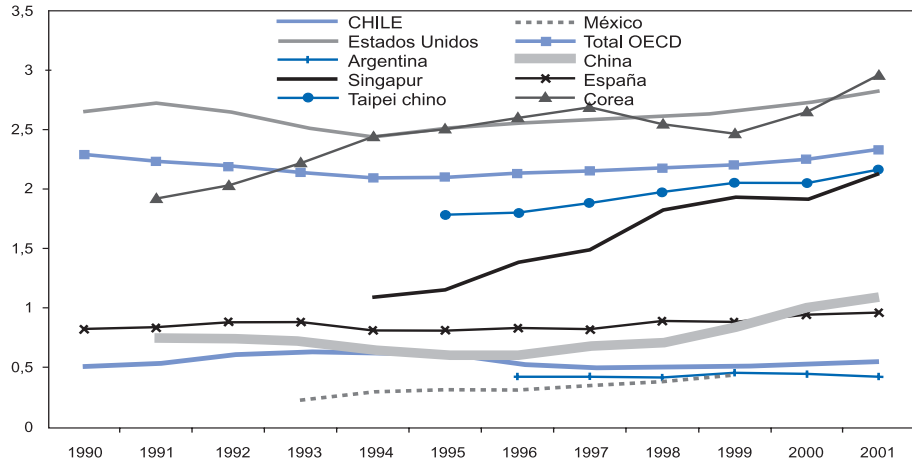
Evolucionar hacia una economía más innovadora requeriría una política tecnológica más focalizada y la continuación de la exitosa asociación público-privada para atraer socios extranjeros,¹⁰⁸ como ocurrió exitosamente con las industrias del vino y el salmón (ver Recuadro 19). Otra área potencial para iniciativas de políticas es el desarrollo de “clusters” (agrupamientos) innovadores alrededor del sector minero (Recuadro 20).

Finalmente, varias industrias de servicios tienen un fuerte potencial para desarrollar el comercio internacional y nuevos productos. Las bellezas naturales, la estabilidad y el ambiente relativamente seguro de Chile proporcionan un fuerte potencial para el desarrollo del turismo. La variedad climática, por ejemplo, permite el desarrollo de una variedad de productos turísticos. El sector de telecomunicaciones, que está bien desarrollado, ha proporcionado un ambiente favorable para que varias compañías multinacionales establezcan sus centros de llamadas y servicios de apoyo en Chile. La logística de servicios para la exportación de frutas frescas está bien desarrollada y estos conocimientos se pueden vender en el extranjero. Finalmente, Chile también podría convertirse en plataforma financiera debido a la solidez de su sistema bancario y este desarrollo podría acompañarse simultáneamente por la profundización de los mercados de capitales.

¹⁰⁷ Esto se refleja en la asignación de investigadores en el empleo total (650 por millón). La mayoría de los investigadores trabajan en las universidades (alrededor de 70%) y en laboratorios públicos (cerca de 20%).

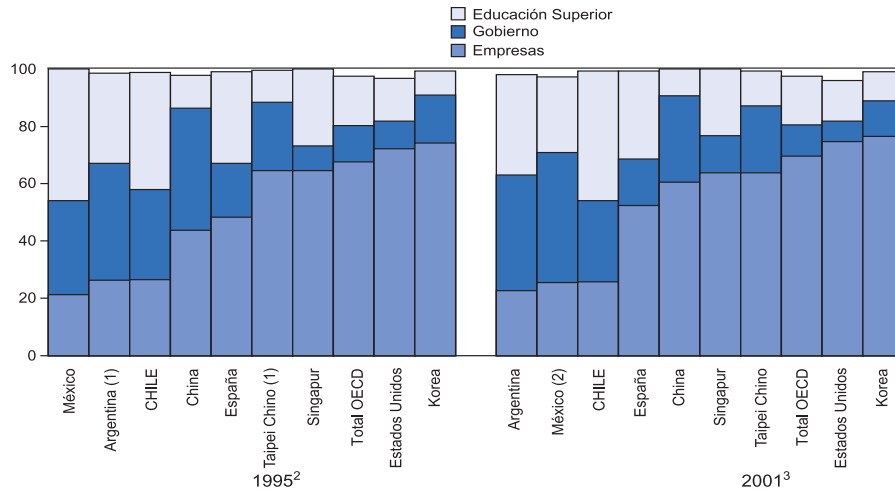
¹⁰⁸ Para una discusión del rol de la IED en la adopción de tecnología y competitividad internacional en América del Sur, ver Goldstein (2003).

Gráfico 34. Esfuerzo en investigación y desarrollo: una comparación
Gasto doméstico bruto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE, *Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología*, Mayo 2003.

Gráfico 35. Gasto doméstico bruto en investigación y desarrollo por sector
Como porcentaje del total



1. El gasto en investigación y desarrollo no suma a 100% ya que no incluye el gasto de instituciones privadas sin fines de lucro.

1. Argentina: 1996, Taipei Chino: 1998

2. México: 1999

Fuente: OCDE, *Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología*, Mayo 2003.

Recuadro 19. Mejorando el sistema de innovación nacional chileno

Si bien Chile ofrece condiciones marco relativamente buenas para las innovaciones, en términos de estabilidad macroeconómica y atractivos para la IED, su sistema de innovación nacional (SIN)¹ continúa siendo subdesarrollado. Se caracteriza por un nivel insuficiente de inversión en investigación e innovaciones, especialmente en el sector empresarial. Más aún, existen vínculos débiles entre la investigación pública y privada, lo que contribuye a un círculo vicioso que mantiene a los dos en un nivel muy bajo. Sin embargo, hasta el momento Chile ha sido más exitoso que la mayoría de los países de la región en practicar una estrategia de aceleración cuyo objetivo principal es agregarle valor a los productos de exportación, basados en los recursos naturales tradicionales, a través del uso de nuevas tecnologías e innovaciones organizacionales, especialmente en el sector agro alimentario. Ya existen islas de actividades innovadoras de nivel mundial basadas en la sofisticación de los productos y la diferenciación. Si se sostienen en el tiempo y gradualmente se aumentan, las iniciativas gubernamentales y del sector privado para fomentar y difundir estas buenas prácticas pueden inducir los cambios estructurales necesarios para poner al SIN chileno en un camino de desarrollo más dinámico.

El gobierno chileno no ofrece incentivos tributarios a la investigación y el desarrollo, pero apoya la investigación y la tecnología principalmente a través de CORFO y la Comisión Nacional para la Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). CORFO administra el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) y el Fondo para el Desarrollo de la Innovación (FDI). CONICYT gasta la mayor parte de su presupuesto en dos programas de financiamiento: i) el Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), que apoya cerca de 1.000 proyectos de investigación básica por un máximo de tres años, y ii) el Fondo para el Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), que gasta una cantidad similar en proyectos con potencial de impacto económico en áreas prioritarias tales como la minería, silvicultura y agricultura. El Ministerio de Agricultura también administra la Fundación de Innovación Agraria (FIA). En los últimos años, intermediarios privados como la "Fundación Chile" han jugado un rol cada vez más importante en la promoción del mejoramiento tecnológico y la innovación industrial. La actual reorientación de las políticas de ciencia y tecnología, con un mayor énfasis en medidas que refuercen los vínculos entre la comunidad científica y los usuarios de los resultados de las investigaciones en la industria y el sector público, es un paso inicial necesario en una estrategia para aumentar el grado de respuesta del sistema científico a las oportunidades económicas y las necesidades sociales, y para alentar al sector empresarial a buscar un mejor calce entre las oportunidades tecnológicas y las de mercado.

La experiencia de los países de la OCDE que han tenido éxito en la transición de una economía basada en recursos naturales a una basada en conocimientos, muestra que escapar la "trampa de bajo equilibrio" en investigación y desarrollo requiere un constante mejoramiento del marco de condiciones (por ejemplo, competencia, derechos de propiedad intelectual) que afectan los incentivos para innovar y los retornos privados para tal efecto. También demuestra que mejorar un SIN involucra:

i) Asegurar un compromiso político y presupuestario con la inversión pública sostenida y balanceada en conocimiento, incluyendo desarrollo de recursos humanos.

ii) Evitar incentivos financieros generalizados y costosos, buscando puntos para “apalancar” en la interconexión entre investigación pública y privada y entre la educación y capacitación en el trabajo.

iii) Evitar la miopía de alta tecnología y un enfoque de “escoger a los ganadores”, sino más bien promover actividades innovadoras con efectos en otras actividades y no intensivas en importaciones, incluyendo “servicios intensivos en conocimientos”, a través de instrumentos que estimulen pero no excluyan la iniciativa privada, tales como asociaciones público-privadas.

iv) Complementar los recursos naturales y magnificar la eficiencia en su uso a través de la intensificación de vínculos y cooperación internacional.

v) Construir sobre las redes de innovación existentes, manteniendo los esquemas de incentivos abiertos y atractivos para los que vienen de afuera.

vi) Coordinar las iniciativas nacionales y regionales, por ejemplo, programas de *clusters* complementados con investigación nacional y redes tecnológicas.

¹ Un SIN se define como el conjunto de instituciones, de mercado o no, de un país que individualmente y en conjunto influyen en la dirección y velocidad de la difusión de las innovaciones y la tecnología y proporcionan el marco dentro del cual el gobierno elabora e implementa políticas para influir sobre la innovación. Estos sistemas se caracterizan por tener atributos distintivos (patrones específicos de especialización científica, tecnológica e industrial, una organización específica de las instituciones y prioridades de políticas) y diferentes estructuras de interacción (por ejemplo, entre el sector empresarial y el sistema científico, colaboración entre empresas) que están incluidas en diferentes ambientes institucionales (redes, clusters o agrupaciones). Los actores de un SIN son empresas, organizaciones públicas y privadas de investigación, otras instituciones intermediarias públicas o privadas y el gobierno. Están influidas por una variedad de factores: el ambiente macroeconómico, el sistema financiero y la gobernabilidad corporativa, los marcos legales y regulatorios, el nivel de educación y habilidades, el grado de movilidad del personal, las relaciones laborales, las prácticas administrativas en uso, etc.

Recuadro 20. ¿Existe un potencial para desarrollar un *cluster* en Chile?

La fuerza competitiva del modelo de *cluster* se ha demostrado en los sectores de manufactura y servicios. En particular, existe evidencias de que el nivel de productividad dentro de un mismo sector es más alto en las empresas agrupadas (*clustered*) que en aquellas que no lo están. También son más altos los ingresos promedio y las tasas de exportación. En algunos países de la OCDE estos *clusters* no son de ninguna manera marginales. En Italia, dan cuenta de alrededor de 32% del empleo total y de 45% de los empleos en el sector manufacturero. Algunos *clusters* son comunes en Europa y en los Estados Unidos (OCDE 2001a). Dependiendo de sus vínculos con el resto de la economía, a menudo surgen como catalizadoras del desarrollo (Hirschman, 1958). Algunos *clusters* también tienen roles como centros de aprendizaje organizacionales. La mezcla de competencia y cooperación crea intercambios de conocimientos tácitos y apertura a las innovaciones. Las formas de gobernabilidad de los *clusters* se prestan para actividades basadas en el conocimiento y de alta tecnología.

A pesar que no se han desarrollado estudios cuantitativos para el sector minero, este sector podría tener las condiciones para la creación de un *cluster*. Efectivamente, la minería emplea trabajadores altamente calificados, utiliza tecnologías de información y comunicación y gasta sumas importantes en investigación y desarrollo. En particular, las preocupaciones ambientales, la menor calidad de los depósitos y los mayores costos de los insumos han obligado a las compañías mineras a desarrollar y aplicar nuevas tecnologías para aumentar la productividad. En las regiones y países intensivos en recursos, por ejemplo, Canadá y Australia, la concentración de activos en las instituciones de educación superior, en los parques científicos universitarios y en entidades de investigación especializadas han sido cruciales para intensificar la productividad empresarial dentro del *cluster* minero y asegurar su éxito. En Sudbury (Ontario) el *cluster* de níquel también ha podido obtener beneficios vinculados a la experiencia local (Instituto Geológico de Ontario), la capacidad de reunir fondos para exploración (Bolsa de Comercio de Toronto) y la disponibilidad de habilidades (proporcionadas por varias instituciones educacionales¹). En Kalgoorlie (oeste de Australia) el rol crítico lo ha jugado la universidad que aparece cada vez más como un imán de talento y se espera que se convierta en un factor líder para la capacidad empresarial y la capacitación².

En Chile, la región de Antofagasta tradicionalmente ha desarrollado una fuerte actividad minera con la explotación de numerosos minerales metálicos, principalmente, cobre, nitrato, salitre, oro y hierro. El sector minero explica dos tercios del PIB regional, no sólo dominando la economía local, sino también generando gran empleo indirecto e induciendo un efecto multiplicador del ingreso, como lo demuestra la matriz regional de insumo/producto (Culverwell, 2000, 2002). Existen numerosas actividades vinculadas a la minería que tienden a agruparse alrededor de los principales emplazamientos mineros (*Chuquicamata, Minera Escondida, El Abra, Zaldívar*). Dos *clusters* deben ser considerados: el primero se compone de grandes proveedores especializados (gas, agua, electricidad, explosivos, transporte en camiones, productos químicos). El segundo se compone de PYMEs en sectores complementarios tales como servicios a compañías, comercio y hoteles. Los proveedores locales absorben cerca de 7% del gasto total in insumos y servicios intermedios de las más grandes compañías mineras, es decir, alrededor de 105 millones de dólares al año.

Hasta la fecha, las políticas chilenas se han centrado principalmente en crear incentivos para vincular de mejor forma a los subcontratistas pequeños con las empresas compradoras. Se presta mayor atención a los vínculos “hacia atrás” que a los vínculos “hacia delante”. La extracción del cobre es altamente rentable y sustancialmente mayor que las actividades post extractivas en parte porque las distorsiones comerciales reducen la rentabilidad de estas últimas —por ejemplo, la importación japonesa de mineral de cobre está libre de aranceles pero no así el cobre refinado o procesado. Dado el enfoque en las actividades aguas arriba, las autoridades regionales con la ayuda de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) lanzaron en 1995 un programa para desarrollar a los proveedores, dándole subsidios a las grandes compañías que capacitan y coordinan a los proveedores locales. Para ayudar a diversificar la base de clientes, distintas agencias y representantes empresariales también han trabajado juntos para mejorar las capacidades de los pequeños proveedores, lo que dió como resultado el Programa para Evaluar y Calificar a los Proveedores de la Industria Minera. Se ha fortalecido la infraestructura física y un nuevo puerto, Mejillones, comenzará sus actividades en 2004. Finalmente, se ha otorgado exención de impuestos para capacitación y se habla de crear un parque científico.

Sin embargo, la construcción de una estrategia global para capturar en su totalidad los beneficios de un *cluster* en el sector minero está en su etapa inicial. Bajo el plan de gobierno para 2000-2003, el Intendente (principal ejecutivo del gobierno regional) ha establecido un Comité Técnico para crear un Sistema de Administración de *Clusters*. El Comité se ha encargado de efectuar amplias consultas con personeros del sector público y privado en la región para delinear una estrategia de desarrollo. Hasta la fecha, la articulación de esta estrategia no está clara y no está apoyada por una visión que combine la minería con otro motor potencial de crecimiento tal como la piscicultura o el turismo. Tampoco trata de abordar el tema de la heterogeneidad tecnológica del *cluster*.

Dado que se espera que las compañías mineras inviertan en la región entre cuatro y cinco mil millones de dólares en los próximos cinco años, hace falta un enfoque coherente que maximice los excedentes derivados de un *cluster* minero. En ese contexto, las iniciativas de políticas necesitan priorizar la difusión del conocimiento, la investigación y el desarrollo y la colaboración entre empresas, así como también ayudar a establecer un buen equilibrio entre innovación y esfuerzos por reducir los costos. Es crítico promover la creación de infraestructura blanda (asociaciones, foros de intercambio y animación de *clusters*) y la entrega de servicios. Más allá del desarrollo de la capacitación, las iniciativas útiles incluyen el establecimiento de centros de capacitación, creación de incubadoras, la vinculación de instituciones de educación superior con los proveedores mineros y apoyar la capacidad emprendedora y de riesgo. En cuanto a los recursos, un problema potencial es que la mayoría de los ingresos mineros se van de la región. Como Chile es un país relativamente centralizado, la mayoría de las iniciativas de inversión pública las decide el gobierno central. Algún grado de descentralización de los ingresos, combinado con criterios estrictos de eficiencia, podrían proporcionar los recursos para algunas de las iniciativas mencionadas basadas en los intereses específicos de la región. En particular, esto podría relacionarse a inversiones en educación superior.

¹ Ver por ejemplo el caso de MIRARCO (Canadá), donde el rol de la Laurentian University es crucial en la construcción de una comunidad basada en el conocimiento y altamente competitiva en torno a las actividades mineras.

² En el sur de Australia, 40 geólogos se han juntado para proporcionar un servicio de innovación en la región, fortaleciendo así los *clusters* mineros.

Anexo I. El sistema chileno de pensiones: una perspectiva comparativa

Antecedentes históricos

Chile introdujo un sistema de seguro social en 1924 para regular fondos de pensión ocupacionales de empleados públicos y de algunas categorías de empleados del sector privado. El sistema originalmente se organizó en base a aportes financiados a través de contribuciones de empleados y empleadores. Sin embargo, el mal manejo de fondos, la intervención política y la expansión de los beneficios hizo que se erosionaran las reservas y gradualmente se implementó el sistema de reparto como el principal mecanismo de financiamiento. La experiencia Argentina y Brasileña fueron muy similares en este sentido, emergiendo el sistema de reparto público como consecuencia histórica del fracaso del anterior sistema de fondos de pensiones.

La cobertura del esquema chileno de pensiones creció gradualmente hasta mediados de 1970, fecha en que alcanzó casi el 80% de la fuerza de trabajo (Cheyre, 1991). La complejidad y fragmentación del sistema también aumentaron, ya que operaban distintos sistemas bajo reglas heterogéneas y estratificadas. En 1979, habían 32 instituciones distintas de seguro social y más de 100 programas de pensiones con tasas de contribuciones, fórmulas de beneficios, condiciones de elegibilidad y criterios de reajuste propios. Este sistema presentaba serios problemas: las reglas propias tienden a reducir la transparencia y producen subsidios cruzados que son injustos para los trabajadores; la operación de numerosas instituciones reduce las economías de escala y extensión aumentando los costos administrativos y las ineficiencias.

Además, el sistema de reparto era desequilibrado y los beneficios no estaban protegidos contra la inflación. Desde 1960 a 1980 la proporción entre contribuyentes y beneficiarios disminuyó de 10.8 a 2.2. En 1980, el gobierno tuvo que transferir recursos del presupuesto para cubrir 40% de los gastos en pensiones. Entre 1962 y 1980, el valor real de la pensión por edad promedio disminuyó un 43%. En 1980, 70% de los jubilados estaban recibiendo pensiones mínimas (SAFP, 2002; págs. 34-39).

La reforma del sistema de pensiones

La reforma de pensiones en Chile fue un proceso de largo plazo bien planificado. Durante la segunda mitad de la década de 1970, el gobierno acumuló superávit en el presupuesto para financiar los costos de transición (ver Capítulo II). En 1979, se introdujo una profunda reforma paramétrica en el antiguo sistema de reparto para reducir las deudas en las pensiones. Todas las instituciones de pensiones, excluyendo el esquema militar, fueron fusionadas en el Instituto de Normalización Previsional (INP). Las reglas fueron unificadas y la edad de jubilación fue fijada en 65 para los hombres y 60 para las mujeres, sin una regla de transición, afectando a la generación de empleados públicos entonces en actividad y a varias categorías de empleados privados que podían jubilarse sin límite de edad.

En 1981, el gobierno de Chile reemplazó el tradicional sistema de reparto público con beneficios definidos por un esquema de acumulación individual administrado privadamente, de contribuciones definidas. Esta experiencia innovadora fue una pieza crucial de un paquete de reformas orientado a fortalecer las cuentas fiscales, manejar el impacto del envejecimiento de la población, desarrollar mercados financieros y de capitales, aumentar los ahorros nacionales y la eficiencia en el mercado laboral y estimular el crecimiento económico. Durante la década de 1990, la reforma del sistema de pensiones en Chile se convirtió en un paradigma e inspiró muchas reformas en América Latina¹⁰⁹, Europa Oriental y países del Asia Central.¹¹⁰

Esta reforma chilena fue impresionante comparada con la experiencia en América Latina y la OCDE. Por ejemplo, la unificación institucional o la homogenización de las reglas para todos los trabajadores es todavía un tema central del debate actual sobre la reforma de pensiones en Austria, Brasil y Francia. Colombia, México y Perú, en tanto introdujeron una pensión obligatoria de acumulación individual sólo para empleados del sector privado, sin embargo, los empleados públicos aún continúan cubiertos por un sistema más generoso. La reforma de pensiones argentina no ha afectado a algunas provincias que no se integraron al nuevo sistema.

¹⁰⁹ Argentina (1993), Bolivia (1996), Colombia (1993), República Dominicana (2001), El Salvador (1998), México (1996), Nicaragua (2000), Perú (1992), y Uruguay (1995).

¹¹⁰ Bulgaria (2002), Croacia (2003), Hungría (1998), Kazakstán (1998), Letonia (2001), Macedonia (2002), Polonia (1999), y Rumania (2003).

En Chile el antiguo sistema de reparto se cerró para nuevos participantes y se está eliminando gradualmente. El nuevo esquema de acumulación individual se hizo obligatorio para los nuevos trabajadores y opcional para los que entonces estaban activos. Los empleados que se cambiaron al nuevo sistema recibieron un aumento del 12% en sus salarios netos y un bono de reconocimiento equivalente a los derechos acumulados bajo el antiguo régimen.¹¹¹ Los trabajadores independientes no están obligados a contribuir. Sólo los militares no fueron incluidos en la reforma, quedándose con un esquema más generoso de sistema de reparto específico.

En comparación, Argentina, Costa Rica y Uruguay adoptaron sistemas mixtos combinando elementos básicos del sistema de reparto con un esquema obligatorio de capitalización complementaria. En Colombia y Perú, el antiguo sistema de reparto y el nuevo esquema de capitalización individual funcionan paralelamente y los trabajadores pueden elegir a cual afiliarse. Las economías de transición, tales como Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Macedonia y Rumania, también han introducido esquemas obligatorios de contribución individual pero han mantenido un importante pilar del sistema de reparto público con fines de distribución de ingresos. De manera similar, en todos los países de la OCDE, hay un sistema de reparto que proporciona pensiones relacionadas con el nivel de ingresos (por ejemplo, Francia, Alemania y EE.UU.), o un beneficio fijo contributivo (Irlanda y Reino Unido) o una pensión fija no contributiva (Dinamarca y Holanda). Esos esquemas básicos son complementados con planes privados de pensión personal y/u ocupacional que operan en forma voluntaria y/u obligatoria.

Regulación de los fondos de pensiones

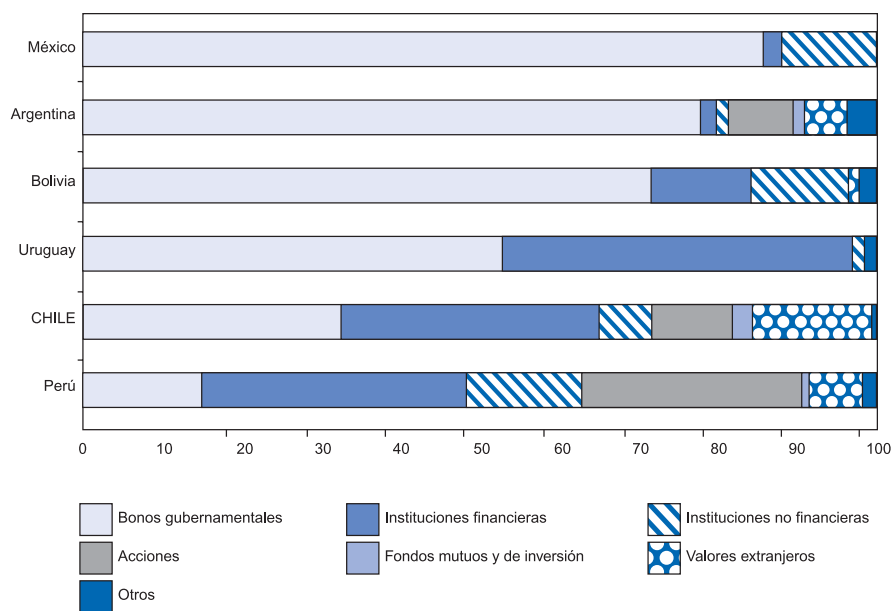
Las regulaciones chilenas fijan requisitos mínimos de capital y de entrada en el mercado de fondos de pensiones. Los fondos de pensiones (AFP) deben ser instituciones especializadas, separadas de otras instituciones financieras. La cartera de activos está sujeta a límites máximos de activos por tipo de instrumento financiero. Más aún, las AFPs tienen que producir un retorno mínimo de acuerdo a un punto de referencia estimado basado en el retorno promedio del mercado en los últimos 36 meses. Esta regulación ha creado un “efecto de manada” dentro del mercado de pensiones (ver Capítulo VI).

¹¹¹ El valor del bono de reconocimiento es equivalente al capital necesario para proveer una pensión igual al 80 por ciento del salario antes de la reforma, considerando 35 años de contribución y de jubilación de 65 a 60 años, multiplicado por la proporción de la vida laboral del empleado bajo el viejo régimen.

En vista que las estrictas restricciones sobre la cartera de activos pueden disminuir la diversificación, aumentar riesgos y reducir los retornos, Chile ha ido liberalizando las regulaciones. Inicialmente, las AFPs sólo podían invertir en bonos del gobierno y corporativos, depósitos a plazo fijo y valores garantizados por hipotecas. Progresivamente se permitió invertir en acciones en 1985, en fondos mutuos en 1990 y en el exterior en 1992.

Como resultado, la cartera de pensiones en Chile es más diversificada y es menos dependiente de los bonos de gobierno que en otros países de América Latina. En Argentina, Bolivia y México, más del 70% de los activos están invertidos en bonos del gobierno, mientras que en Chile esta proporción es de alrededor de 32% (Gráfico A.1.). La alta dependencia de bonos del gobierno puede exponer a los fondos de pensiones a riesgos políticos. Esto ocurrió en Argentina, donde 80% de la cartera de fondos de pensiones estaba invertida en bonos del gobierno. Después de la crisis y la cesación de pagos de 2002, los bonos públicos originales transables en el mercado se cambiaron a “préstamos garantizados” sin un mercado secundario y con tasas de retorno predefinidas y significativamente menores. Como estos nuevos instrumentos no son transables, actualmente es muy difícil evaluar los balances de los fondos de pensiones argentinos.

Gráfico A.1. Cartera financiera de los fondos de pensiones latinoamericanos
En porcentaje, junio 2002

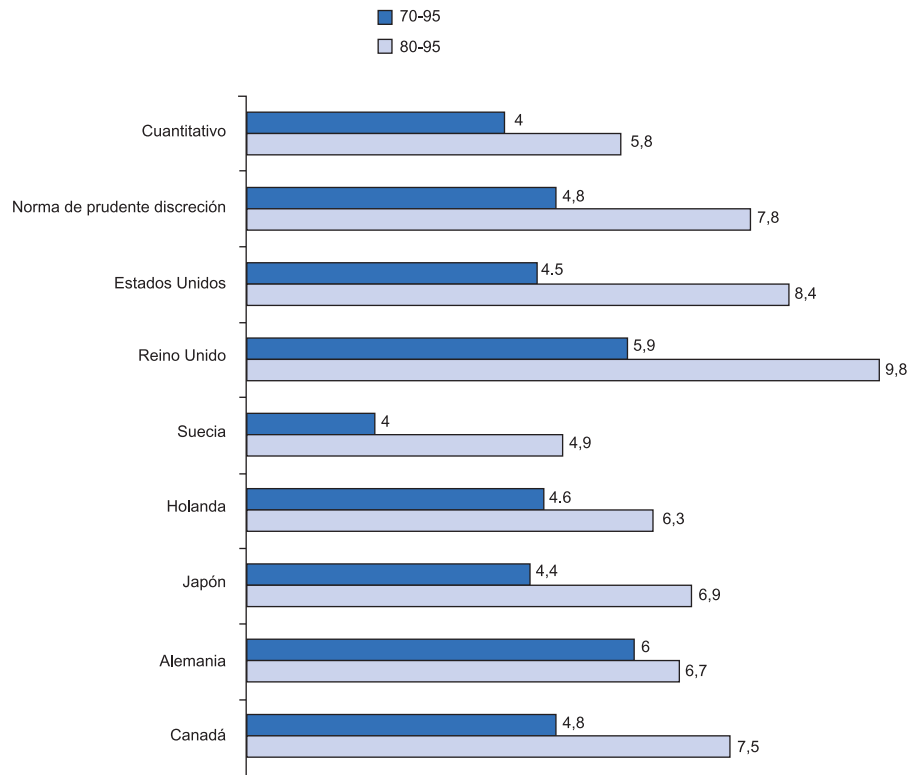


Fuente: Organización Internacional de Supervisoras de Fondos de Pensiones, AIOS.

Algunos países de la OCDE imponen pocas restricciones a la cartera de activos de los fondos de pensiones (específicamente Australia, Bélgica, España, EE.UU., Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelandia y Reino Unido). A las administradoras de fondos de pensiones “sólo” se les exige que inviertan con prudencia. Algunos otros países, tales como Austria, Canadá, Dinamarca e Islandia imponen límites para invertir en acciones, fondos de inversión, préstamos y bienes raíces. Alemania, Hungría, México, Polonia, Portugal y Suecia tienen mayores restricciones cuantitativas sobre la distribución de activos. Sin embargo, todas estas regulaciones son relativamente más flexibles que el enfoque cuantitativo usado en América Latina. Las regulaciones de inversión más estrictas en América Latina se pueden justificar porque el sistema es obligatorio y hay garantías del gobierno involucradas. Sin embargo, estas regulaciones cuantitativas afectan los retornos de los fondos de pensiones y, por lo tanto, reducen los beneficios.

El argumento principal en contra de las restricciones cuantitativas está relacionado con la falta de flexibilidad para adaptar las estrategias de inversión a los cambios estructurales en la economía. Más aún, existe un desincentivo para la competencia entre los administradores de fondos, ya que buscan alcanzar metas cuantitativas en vez de la maximización de los retornos. Según la Comisión de la CE, las regulaciones cuantitativas a la cartera pueden llevar a obtener retornos y adoptar riesgos menos que óptimos. Por consiguiente, una resolución reciente del Parlamento Europeo fijó la “regla de persona prudente” como principio básico para las inversiones de capital (EP-PE_TC2-COD(2000)0260). Existe evidencia en los países de la OCDE que los fondos de pensiones regulados por la ‘regla de persona prudente’ han alcanzado retornos anuales reales mayores que aquellos con restricciones a la distribución de la cartera de activos (Gráfico A.2).

Gráfico A.2. Retornos reales anuales estimados de la cartera de fondos de pensiones
En porcentaje



Fuente: Davis y Steil (2000).

Anexo II. Cronología de las reformas de liberalización financiera

Descripción

- 1974 Decreto Ley 600: liberalización de la inversión extranjera directa.
DL 326, artículo 14: las instituciones no financieras logran acceso a préstamos extranjeros.
- 1975 DL 326, artículo 15: liberalización del acceso a créditos comerciales.
- 1976 Chile abandona el Pacto Andino (acuerdo comercial entre países sudamericanos).
- 1977 Se aplica el DL 326, artículo 14 a banco e instituciones financieras, con estrictos límites mensuales.
- 1978 Relajo parcial de las restricciones a los préstamos en el sector financiero (artículo 14).
- 1979 Requisitos de capital impuestos a créditos cuyo vencimiento sea inferior a 66 meses.
Se fija el tipo de cambio en 39 pesos por dólar.
Se continúa moderando las restricciones (artículo 14); eliminación de los límites a los créditos extranjeros.
- 1980 Más liberalización de las restricciones (artículo 14); continúan los encajes y restricciones a los flujos de capitales de corto-plazo.
Se aumenta el límite superior de inversiones en valores y bonos extranjeros a los bancos e instituciones financieras domésticas.
- 1981 Se le permite a bancos domésticos abrir sucursales en el extranjero.
- 1982 Devaluación del peso (junio); posteriormente, el tipo de cambio queda flotante.
Se reducen los encajes para los créditos de corto plazo (del 20 al 5%).
Se le permite a los bancos tomar posiciones en monedas extranjeras.
Se paga interés sobre los depósitos de encaje de capital de largo plazo (a más de 4 años pero menos de 66 meses hasta su vencimiento).
Se restituye el control de cambio (septiembre), y se reemplaza el régimen de tipo de cambio flotante con un sistema de ajuste gradual del tipo de cambio (*crawling peg*); se imponen cuotas para viajes internacionales.
- 1983 Se rescata al sector bancario y se suspenden por 90 días los pagos de la deuda externa (enero).
Se imponen tipos de cambio diferenciados para el dólar.
- 1985 Se eliminan los tipos de cambio diferenciados.
Se implementan varios mecanismos de conversión de la deuda externa.
- 1986 Se reforma sustancialmente la Ley General de Bancos.
- 1989 El Banco Central de Chile (BCCH) es declarado independiente del Gobierno.
- 1990 El Banco Central autoriza las actividades del mercado de cambio informal.
Se permiten la emisión de ADR a las empresas domésticas, como una forma de estimular la inversión en mercados extranjeros. Se fija un mínimo de 50 millones de dólares.

- 1991 Se le permite a bancos domésticos invertir en el extranjero hasta un 25% por ciento de sus depósitos en moneda extranjera. También se autorizan créditos a otros países Latinoamericanos, bajo ALADI (acuerdo de libre comercio y cooperación entre países latinoamericanos).
Se fija un encaje de corto plazo no-remunerado en 20%.
Se autoriza a los exportadores a mantener hasta un 5% de sus retornos.
- 1992 Se autoriza a los administradores de fondos de pensiones (AFP) a invertir hasta un 3% del fondo en títulos internacionales.
Se eliminan todas las restricciones sobre la repatriación de capital y utilidades.
Se extiende el encaje a depósitos en moneda extranjera y se fija en 30%.
La autorización para los retornos de las exportaciones se sube a 10%.
- 1993 DL 600: Se reduce el tiempo mínimo de repatriación de capital de 3 a 1 año.
- 1994 La autorización a los retornos de las exportaciones se eleva a 15% en abril, y luego a 25% en septiembre.
Se reducen las restricciones sobre inversiones en ADR.
La autorización para las AFP de invertir en títulos internacionales sube de 3 a 4% del fondo.
- 1995 Ley de Deuda Subordinada: los bancos e instituciones financieras que fueron intervenidas en 1983 (y desde entonces mantenían deudas con el Banco Central de Chile) regularizaron sus deudas.
- 1996 Ley 18.657 permite la creación de fondos de inversión de capital extranjero y fondos de capital de riesgo.
- 1997 Nueva revisión de la Ley General de Bancos
- 1998 Se fija el encaje a los inlujos de capital de corto plazo en 0%.
- 1999 Ley 19.601 permite la ofertas de acciones y bonos extranjeros en el mercado doméstico.
Ley 19.623 permite la creación de empresas de conversión de activos financieros en valores y de depósitos de acciones.
- 2000 Ley de OPAS (ley número 19.705) regula las subastas públicas de acciones y establece regímenes de gobernabilidad corporativa.
- 2001 Se eliminan todas las restricciones cambiarias.
Se eliminan los requisitos de autorización que quedaban para algunas transacciones de capital. Se elimina el encaje no remunerado como instrumento de política. Se eliminan los requisitos de clasificación mínima y vencimiento para las emisiones de bonos. Se eliminan las restricciones que quedaban sobre emisiones de ADR.
La Reforma del Mercado de Capitales (MKI) busca darle mayor flexibilidad a los mercados de seguros y de fondos mutuos.
Se eliminan algunos impuestos para crear incentivos para el desarrollo de los mercados de capitales de largo plazo, tales como los impuestos sobre las ganancias de capital y sobre el ingreso por intereses de inversionistas institucionales extranjeras. Además, se da mayor flexibilidad a las decisiones de inversión de los fondos mutuos y las compañías de seguro.
Se efectúan modificaciones menores a la Ley General de Bancos, para mejorar la competitividad y la regulación del sector.
- 2002-03 Reforma del Mercado de Capitales II (MKII) (en proceso).

Anexo III. El indicador de restricciones a la inversión extranjera directa

Existen varios temas involucrados en el cómputo de los puntajes de restricción. Se necesita una clasificación de varios tipos de restricciones y un sistema de ponderación. Estos trabajos se complican significativamente por la naturaleza dispar de las restricciones entre países y la inconsistencia en la forma en que se publican estas restricciones. A veces es difícil determinar la naturaleza exacta y la incidencia de una restricción particular sin conocimientos detallados de la estructura productiva y el ambiente regulatorio de un país. Sin embargo, en el caso de Chile se facilitó el trabajo por el hecho que hay muy pocas restricciones.

La metodología que se usa aquí está basada en Golub (2003). Para un enfoque similar, también ver a Hardin y Holmes (1997). Las restricciones a la inversión extranjera directa se miden en una escala de 0 a 1, donde 0 significa totalmente abierta y 1 significa totalmente cerrada. Se consideran tres tipos principales de restricciones: *i*) limitaciones a la compra de acciones por extranjeros; *ii*) requisitos de selección y notificación; y *iii*) otras restricciones, incluyendo aquellas sobre la administración, operaciones y movimiento de personal entre países.

El indicador está construido para que el máximo sea 1. Si la compra de acciones por extranjeros está prohibida, los otros criterios pasan a ser irrelevantes y el valor del índice llega a su valor máximo. Es teóricamente posible que la suma de los puntajes de restricción de los componentes sumen 1,1, aún si la compra de acciones por extranjeros no esté prohibida, y si todos los componentes están en su límite superior, el valor máximo del índice se fija en 1,0. Sin embargo, en la práctica esto rara vez ocurre. Las únicas instancias en las cuales el puntaje llegó al máximo de 1,0 fueron prohibiciones a la compra de acciones por extranjeros y la existencia de monopolios públicos. Las restricciones a la compra de acciones tienen la mayor ponderación en el indicador debido a su obvia posición central. Las restricciones a la IED pueden ser generales, aplicándose a todos los sectores,

o específicas a un sector. Las limitaciones a la participación extranjera generalmente se especifican industria por industria, mientras que los requisitos de notificación y autorización son usualmente generales.

Este estudio se enfoca en las barreras discriminatorias en contra de las inversiones extranjeras en vez de todas las barreras a la entrada y operación que se aplican tanto a empresas domésticas como extranjeras. No obstante, existen áreas grises. En el caso particular de monopolios públicos, la inversión extranjera necesariamente queda excluida y se consideran equivalentes a una prohibición a la IED con un puntaje de restricción de 1,0. Los cálculos se basan en barreras reglamentarias y en su mayor parte ignoran las barreras tácitas institucionales o conductuales a la IED ya que son casi imposibles de cuantificar. En todo caso, no hay indicación alguna de que tales barreras encubiertas existan en Chile.

Para cada país los cálculos están basadas en 9 sectores y 11 sub-sectores. Los sectores son los siguientes, con los sub-sectores en paréntesis:

1. Servicios Profesionales (Legal, Contabilidad, Ingeniería, Arquitectura)
2. Telecomunicaciones (Fijas, Móviles)
3. Transporte (Aéreo, Marítimo, Vial terrestre)
4. Finanzas (Bancario, Seguros)
5. Distribución
6. Construcción
7. Hoteles y Restaurantes
8. Electricidad
9. Manufactura

La mayoría de estas industrias están en el sector de servicios, reflejando el hecho que la preponderancia de las restricciones a nivel mundial ahora está en los servicios, como está corroborado por Golub (2003). Los puntajes sectoriales se agregan a un total nacional con una combinación de ponderaciones al comercio e IED. Algunos sectores sensibles, como los medios de comunicación masivos, no fueron incluidos en éste estudio, pero estos no tienen gran importancia en la actividad económica o en la de inversión extranjera. Los cálculos para Chile están basados en las respuestas a un cuestionario de la OCDE completado por el Comité de Inversión Extranjera del gobierno chileno. Las fuentes para los países de la OCDE se encuentran en Golub (2003).

Anexo IV. Cuestionario utilizado para construir el indicador de regulación económica

Este anexo contiene las respuestas del Ministerio de Economía de Chile al cuestionario de la OCDE sobre las restricciones y regulaciones del mercado de productos. Las respuestas reflejan el estado de la legislación chilena en mayo del 2003.

Datos utilizados para construir los indicadores de regulación administrativa

PREGUNTAS	RESPUESTAS
¿Se usa la regla que dice que 'el silencio consiente'? (es decir, que las licencias se emiten automáticamente si la oficina de licencias pertinente no ha actuado al final del período reglamentario para responder),	Sí, aprobado en mayo de 2003.
¿Existen lugares únicos de contacto para conseguir información sobre licencias y notificaciones?	No
¿Existen lugares únicos de contacto para emitir o aceptar licencias y notificaciones (ventanilla única)?	No
¿Existe un conteo completo del número de permisos y licencias requeridas por el gobierno nacional (todos los ministerios y agencias)?	No
¿Existe un programa explícito para reducir los gastos administrativos impuestos por el gobierno sobre empresas y/o ciudadanos?	El Ministerio de Economía está implementando un proyecto que le permitirá a las empresas y los ciudadanos realizar los procedimientos más comunes a través del Internet.
¿Existe un programa para revisar y reducir el número de licencias y permisos requeridos por el gobierno nacional?	No
¿Existen procedimientos sistemáticos para dar a conocer los reglamentos y hacerlos accesibles a los afectados?	Sí, están todos en los sitios de internet de las autoridades regulatorias.
¿Existe una política general que requiera el uso del lenguaje común en la redacción de regulaciones?	No
¿Tienen las partes afectadas el derecho de apelar las decisiones adversas en casos individuales?	Si
¿Existe comunicación a nivel internacional?	Sí, como lo requieren los acuerdos comerciales en que Chile participa, especialmente la OMC. Los cambios en las regulaciones se tienen que reportar cuando pueden afectar el comercio de servicios, que no ha sido el caso aún.

PREGUNTAS	RESPUESTAS
¿Existen sitios donde los extranjeros afectados o interesados pueden informarse acerca de la operación y la aplicación de regulaciones?	Sí, el Comité de Inversiones Extranjeras.
¿La política gubernamental impone requisitos específicos en relación a transparencia y acceso a información o libertad de información?	Existe una obligación legal de hacer públicamente accesible todos los insumos para las decisiones de las autoridades (transparencia expost). Más aún, existe una política para promover la transparencia durante los procesos regulatorios. Hay nuevas disposiciones acerca de la transparencia y la participación en los procesos de fijación de tarifas en el sector de telecomunicaciones. Además, una nueva ley eléctrica actualmente en el parlamento incluye disposiciones sobre estos temas. Las regulaciones en el sector de agua incluyen transparencia y participación en los procesos de elaboración básica para el estudio de tarifas así como también de transparencia ex-post para el proceso completo.
¿Se requiere inscribirse en algún registro de transporte para establecer una nueva empresa en el sector de carga vial?	No
¿Se necesita alguna licencia o permiso del gobierno o de una agencia regulatoria (aparte de la licencia de conducir) para operar una empresa de carga vial nacional?	No
¿Se necesita notificar a algún nivel del gobierno o agencia regulatoria para operar una empresa de carga vial nacional, y esperar la aprobación antes de comenzar la operación?	No
¿Se necesita notificar a algún nivel del gobierno o agencia regulatoria para operar una empresa de carga vial nacional (que no sea para transportar productos peligrosos o aquellos que necesitan permisos sanitarios)?	No
Carga vial: ¿Se consideran otros criterios además de la competencia técnica y financiera y el cumplimiento con los requisitos de seguridad pública en las decisiones acerca de la entrada de nuevos operadores?	Si
Carga vial: ¿Se aplican estas regulaciones de entrada si una empresa quiere transportar solamente sus propios bienes?	No
Distribución comercial: Procedimientos requeridos para iniciar una actividad comercial: inscripción en un registro comercial: alimento.	Autorización sanitaria.
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: inscripción en un registro comercial: ropa	No
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: notificación a autoridades: comida	No
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: notificación a autoridades: ropa	No
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: licencias y permisos para comenzar una actividad comercial: alimento	Autorización sanitaria.
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: licencias o permisos para comenzar una actividad comercial: ropa	No

PREGUNTAS	RESPUESTAS
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: licencias o permisos para establecer un local (además de estar en conformidad con las disposiciones generales de planificación urbana): alimento	Autorización sanitaria.
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar una actividad comercial: licencias o permisos para establecer un local (además de estar en conformidad con las disposiciones de planificación urbana): ropa	No
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar actividad comercial: conformidad con las regulaciones especialmente diseñada para grandes locales: comida.	Si, regulaciones sanitarias.
Distribución comercial: Procedimientos necesarios para iniciar actividad comercial: conformidad con las regulaciones especialmente diseñada para grandes locales: ropa	No
Creación de empresa: Número máximo de procedimientos (pre y post creación) necesarios para una empresa de propietario único	Para crear una entidad legal: 3 procedimientos. Para crear una empresa: 8 procedimientos.
Creación de empresa: Número máximo de servicios gubernamentales que se deben contactar para una empresa de propietario único	Tres instituciones.
Creación de empresa: retrasos (máximo de semanas) antes de una respuesta administrativa: para empresas de propietario único	4 semanas (fuente: Banco Mundial, 2003).
Creación de empresa: costo directo e indirecto (mínimo euros) de los procedimientos administrativos: para empresas de propietario único	500 euros.
Creación de empresa: Número máximo de procedimientos (pre y post creación): para corporaciones	Para crear una entidad legal: 3 procedimientos. Para crear una empresa: 8 procedimientos.
Creación de empresa: Número máximo de servicios gubernamentales que deben ser contactados: para corporaciones	Tres instituciones.
Creación de empresa: retrasos (máximo de semanas) antes de una respuesta administrativa: para corporaciones	4 semanas (fuente: Banco Mundial, 2003).
Creación de empresa: costo directo e indirecto (mínimo euros) de procedimientos administrativos: para corporaciones	500 euros.
¿Existe alguna restricción legal o constitucional a la venta de participaciones del Estado en empresas públicas?	Sí, las empresas de propiedad del Estado creadas por ley cuyas participaciones no son acciones no se pueden vender. Para empresas de agua, las leyes No. 18.777 , 18.885 y 19.549 establecen que por lo menos el 35% de las acciones deben pertenecerle al Estado.
¿Existen límites reglamentarios o legales al número o proporción de acciones que pueden ser adquiridas por inversionistas extranjeros en estas empresas?	No
En alguna de las empresas dentro del sector de negocios, ¿tienen derechos especiales de votación (por ejemplo, acciones doradas) el gobierno nacional o los gobiernos estatales o provinciales?	No

PREGUNTAS	RESPUESTAS
Carga vial: ¿Existen reglamentos que fijen las condiciones de períodos de manejo y descanso?	Sí, normas del Ministerio del Trabajo.
Carga vial: ¿Existen reglamentos que prevengan o limiten: carga de arrastre?	Si
Carga vial: ¿Existen reglamentos que prevenga o limiten: Acarreo privado?	No
Carga vial: ¿Existen reglamentos que prevenga o limiten: Acarreo por contrato?	No
Carga vial: ¿Existen reglamentos que prevenga o limiten: operaciones intermodales?	No
Carga vial: En los últimos cinco años, ¿han aprobado leyes o reglamentos que eliminen restricciones sobre: cargamentos por cuenta propia?	No
Distribución comercial: ¿Las horas de apertura de tiendas están reguladas?	No
Distribución comercial: ¿A qué nivel de gobierno se aplican los reglamentos: nacional/estatal/local?	Nacional.
Distribución comercial: ¿Se ha hecho más flexible la regulación acerca de las horas de apertura en los últimos 5 años?	No
Transporte aéreo: Las empresas de transporte aéreo en rutas domésticas, ¿están sujetas a requisitos universales de servicios (por ejemplo, obligación de servir a clientes o áreas específicas)?	No
Ferrocarriles: Las compañías que operan la infraestructura o que proveen servicios de ferrocarriles, ¿están sujetas a requisitos universales de servicios (por ejemplo, obligación de servir a clientes o áreas específicas)?	No
Viaje aéreo: Información acerca de regulación de tarifas de viajes aéreos: Rutas de transporte aéreo: Doméstico	Si
Viaje aéreo: Información acerca de regulación de tarifas de viajes aéreos: Rutas de transporte aéreo: Internacional: Todas las rutas	Si
Viaje aéreo: Información acerca de regulación de tarifas aéreas: Rutas de transporte aéreo: Internacional (ruta más concurrida): Conectando países incluidos en acuerdos regionales	En viaje aéreo, la empresa dominante tiene que informar sobre sus tarifas a la autoridad de competencia.
Viaje aéreo: Información acerca de regulación de tarifas de viaje aéreo: Rutas de transporte aéreo: Internacional (ruta más concurrida): Conectando otros países.	Si
Carga terrestre: ¿Existe alguna regulación gubernamental de los precios de los servicios de carga terrestre?	No
Carga terrestre: ¿Le proporciona el gobierno normas de precios a las compañías de carga terrestre?	No
Carga vial: ¿Están involucrados los cuerpos profesionales o representantes de negocios y comercio en la especificación o aplicación de normas o regulaciones de precios?	No
Distribución comercial: ¿Los precios comerciales de ciertos productos están sujetos a control de precios?	No

PREGUNTAS	RESPUESTAS
Distribución comercial: ¿Están sujetos a controles de precios los precios comerciales de ciertos productos de primera necesidad (por ejemplo, leche y pan)?	No
Distribución comercial: ¿Están sujetos los precios comerciales de la gasolina a control de precios?	Los precios son totalmente libres, pero en 1991 se creó un Fondo de Estabilización del Precios del Petróleo, con el propósito de suavizar el impacto de las fluctuaciones del precio internacional.
Distribución comercial: ¿Están sujetos a control de precios los precios comerciales del tabaco?	No
Distribución comercial: ¿Están sujetos a control de precios los precios comerciales de alcohol?	No
Distribución comercial: ¿Están sujetos a control de precios los precios comerciales de los farmacéuticos?	No
Distribución comercial: ¿Están sujetos a control de precios los precios comerciales de otros productos (por favor especificar)?	Electricidad: Para los consumidores con una demanda menor a 2 MW, los precios de la electricidad (precio nudo) y distribución están fijados por la Comisión Nacional de Electricidad (CNE). El precio nudo es un precio marginal y se establece cada seis meses. El precio de distribución está basado en el costo marginal de largo plazo de una empresa eficiente hipotética y se fija cada cuatro años. Los clientes finales sujetos a regulación de precios pagan una mezcla de los precios nudo y de distribución. Agua: La provisión de servicios de agua y alcantarillado está sujeta a regulación de precios. La agencia regulatoria establece los precios fijos y variables máximos, basada en el costo marginal de largo plazo de una empresa eficiente hipotética indexados a los aumentos en los costos de producción de esa empresa.
Telefonía básica de voz/ Troncal: Precios al detalle: Bases para regulación	Cada cinco años, las autoridades regulatorias (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y Ministerio de Economía) fijan los precios máximos de acceso a servicio y otros servicios de telecomunicaciones que la agencia de competencia (Comisión Resolutiva) considera monopolista. Los precios están basados en el costo marginal de largo plazo de una empresa eficiente hipotética e indexados al aumento en los costos de producción de esa empresa.
Telefonía básica de voz / Internacional: Precios comerciales: Bases para regulación	No
Telefonía celular móvil / Análogo: Precios comerciales: Bases para regulación	La tarifa de interconexión está sujeta a regulación de precio; éste precio regulado se basa en el costo marginal de largo plazo de una empresa eficiente hipotética e indexado a los aumentos en los costos de producción de esa firma. Las tarifas se fijan cada cinco años.
Telefonía celular móvil / Digital: Precios comerciales: Bases para regulación	La tarifa de interconexión está sujeta a regulación de precio; éste precio regulado se basa en el costo marginal de largo plazo de una empresa eficiente hipotética e indexado a los aumentos en los costos de producción de esa firma. Las tarifas se fijan cada cinco años.
¿Existe un reconocimiento explícito de un principio de trato nacional?	No, la constitución prohíbe la discriminación.

PREGUNTAS	RESPUESTAS
Quando se percibe que las prácticas de negocios limitan la competencia y por lo tanto impiden un acceso efectivo a empresas extranjeras (de propiedad o controladas por extranjeros) a tales mercados, ¿tienen éstas a quién acudir; a través de agencias de competencia?	Si
Quando se percibe que las prácticas de negocios limitan la competencia y por lo tanto impiden un acceso efectivo a empresas extranjeras (de propiedad o controladas por extranjeros) a tales mercados, ¿tienen éstas a quién acudir; a través de entidades de política comercial?	No
Quando se percibe que las prácticas de negocios limitan la competencia y por lo tanto impiden un acceso efectivo a empresas extranjeras (propiedad o controladas por extranjeros) a tales mercados, ¿tienen éstas a quién acudir; a través de autoridades regulatorias involucradas?	No
Quando se percibe que las prácticas de negocios limitan la competencia y por lo tanto impiden un acceso efectivo a empresas extranjeras (propiedad o controladas por extranjeros) a tales mercados, ¿tienen éstas a quién acudir; a través de derechos de acción privados?	Si
¿Hay procedimientos de apelación disponibles para entidades extranjeras?	Si
¿Existe alguna disposición específica que requiera que las regulaciones, antes de entrar en vigencia, sean publicadas o de alguna manera comunicada al público de forma accesible a nivel internacional?	Sí, las leyes propuestas están disponibles al público en el sitio web del Congreso.
¿Tiene su país Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en algún(os) sector(es) con algún otro país(es)?	No
¿Existe alguna provisión específica que requiera o fomente que los reguladores consideren reconocer la equivalencia de las medidas regulatorias o el resultado de evaluación de conformidad ejecutado en otros países, donde sea posible y apropiado?	No. Sin embargo, el Ministerio de Economía ha adoptado un rol proactivo y estimula al Comité Nacional de Barreras Técnicas al Comercio a que considere reconocer la equivalencia de las medidas regulatorias.
¿Existe alguna provisión específica que requiera o fomente que los reguladores usen estándares armonizados internacionalmente y procedimientos de certificación, donde sea posible y apropiado?	No, aunque el Ministerio de Economía está trabajando en un proyecto de regulación en ese sentido.
¿Existen lugares para que los extranjeros afectados o interesados puedan obtener información sobre la operación y aplicación de regulaciones?	Sí, el Comité de Inversiones Extranjeras.
¿Existe algún requisito para evitar la restrictividad comercial innecesaria?	

Datos utilizados para construir los indicadores de regulación económica

PREGUNTAS	RESPUESTAS
¿Existe algún límite reglamentario o legal al número o proporción de acciones que pueden ser adquiridas por inversionistas extranjeros en empresas con participación estatal?	No
¿Puede el gobierno ejercer derechos especiales en el caso de adquisición de valores por inversionistas extranjeros?	No
¿Se aplica la ley general de competencia a empresas públicas?	No
¿Existe una regla o principio que establezca la exclusión o exención de responsabilidades bajo la ley general de competencia para conductas que son requeridas o autorizadas por otras autoridades gubernamentales (además de exclusiones que pueden ser aplicadas a sectores completos)?	No
Empresas controladas por el estado: Exclusión o exención de la ley de competencia: Cartel y otro horizontal	No
Empresas controladas por el estado: Exclusión o exención de la ley de competencia: Vertical y abuso de dominancia - monopolización	No
Empresas controladas por el estado: Exclusión o exención de la ley de competencia: Fusión	No
¿En cuál de los siguientes fundamentos puede permitirse una fusión que de otra manera sería ilegal? Empleo	No, una fusión no es una conducta anticompetitiva <i>per se</i> en la legislación chilena.
¿En cuál de los siguientes fundamentos puede permitirse una fusión que de otra manera sería ilegal? Desarrollo regional	No
¿En cuál de los siguientes fundamentos puede permitirse una fusión que de otra manera sería ilegal? Política industrial	No
¿En cuál de los siguientes fundamentos puede permitirse una fusión que de otra manera sería ilegal? Seguridad nacional	No
¿En cuál de los siguientes fundamentos puede permitirse una fusión que de otra manera sería ilegal? Interés público	No
Aplicación e interpretación de la ley general de competencia — ¿Puede ser legal la conducta, a pesar del daño a la competencia, debido a otras consideraciones de políticas? Acuerdos horizontales: fijación de precios	No
Aplicación e interpretación de la ley general de competencia — ¿Puede ser legal la conducta, a pesar del daño a la competencia, debido a otras consideraciones de políticas? Acuerdos horizontales: división del mercado	No
Aplicación e interpretación de la ley general de competencia -- ¿Puede encontrarse legal la conducta, a pesar del daño a la competencia, debido a otras consideraciones de políticas? Acuerdos horizontales: boicot	No
Aplicación e interpretación de la ley general de competencia --¿Puede encontrarse legal la conducta, a pesar del daño a la competencia, debido a otras consideraciones de políticas? Acuerdos horizontales: otros	No

Datos utilizados para construir los indicadores de regulación económica

Clasificación ISIC Rev(2)	El gobierno nacional, estatal o provincial tiene participación de capital en compañías de negocios.	Las leyes u otras regulaciones nacionales, estatales o provinciales limitan, por lo menos algunos mercados, el número de competidores a los que se les permite operar un negocio.
	RESPUESTA	RESPUESTA
314 Manufacturas de tabaco	No.	No.
353 Refinerías de petróleo	ENAP (<i>Empresa Nacional de Petróleo</i>) es un monopolio público de facto pero no hay ninguna restricción legal para la competencia.	No.
37 Industrias básicas de metal	Uno de los productores principales de cobre, CODELCO (un tercio de la producción total de cobre) es una empresa pública.	No.
38 Manufactura de productos fabricados de metal, maquinaria y equipos	No.	No.
4101 Electricidad	El Estado tiene una participación indirecta en el sector eléctrico a través de CODELCO, que es dueño de dos tercios de Electroandina (una compañía de generación). Representa cerca de un 10% de la capacidad instalada nacional.	En el sector de distribución, las empresas deben operar bajo un sistema de concesiones. Sin embargo, estas "concesiones" no limitan el número de competidores en el área de concesión. Las compañías de transmisión pueden postular a una concesión para facilitar el uso y acceso a propiedades de tercera persona.
4102 Manufactura y distribución de gas	ENAP es el único productor de gas embotellado pero no hay ninguna restricción legal para la competencia. Hay competencia en la distribución.	En el sector de producción, no hay restricción legal para la competencia. En los sectores de transmisión y distribución, las empresas deben operar bajo un sistema de concesión. Sin embargo, estas "concesiones" no limitan el número de competidores en el área de concesión.
42 Suministro y obras de agua	De 46 compañías de agua, diez son privadas y abastecen a cerca del 77% de los consumidores. Sólo cuatro de estas diez compañías (cerca de 8% de los clientes) son totalmente privadas, sin participación del Estado.	Las empresas deben operar bajo un sistema de concesiones y las concesiones son exclusivas.
61 Comercio al por mayor	No.	No.
63 Restaurantes y hoteles	No.	No.
7111 Ferrocarriles	Aunque los ferrocarriles son un monopolio público, EFE (<i>Empresa de los Ferrocarriles del Estado</i>) puede formar sociedades con el sector privado para llevar a cabo proyectos de ferrocarriles o para subcontratar la administración de ciertas actividades o rutas.	Los servicios proporcionados por el sector privado son sujetos a un sistema de concesión.

Clasificación ISIC Rev(2)	Gobierno nacional, estatal o provincial tiene participación de capital en compañías de negocios.	Leyes u otras regulaciones nacionales, estatales o provinciales restringen en al menos algunos mercados el número de competidores permitidos de operar un negocio.
	RESPUESTA	RESPUESTA
7112 Transporte de pasajeros urbano, interurbano y suburbano	El tren subterráneo de Santiago (METRO) es una empresa pública.	El tren subterráneo de Santiago es un monopolio legal. En el transporte urbano en bus, algunas rutas están bajo concesión mientras otras son privadas y no reguladas.
7113 Otro transporte terrestre de pasajero	No.	No.
7114 Carga terrestre	No.	No.
7116 Servicios de apoyo al transporte terrestre	Todos estos servicios son administrados por el Estado excepto cuando se atribuyen a las carretas bajo concesión.	
712 Transporte por agua	Sí.	Las empresas deben operar bajo un sistema de concesión y éstos son exclusivos.
7116 Servicios de apoyo al transporte por agua	Sí.	La distribución y el transporte no son actividades separadas.
7131 Transportadores aéreo	No.	No.
7132 Servicios de apoyo al transporte aéreo	En aeropuertos, las actividades del terminal son administradas por compañías privadas; mientras otras áreas (tales como pistas de despegue y aterrizaje y control de tráfico) son administradas por el Estado.	Las compañías del terminal aéreo operan bajo un sistema de concesión y la concesión es exclusiva.
72 Comunicación	Uno de los canales más importantes de TV es una compañía pública (TVN).	En servicios básicos de telefonía de voz y celular no existe monopolio legal. En servicios de radiodifusión, el número de competidores es determinado por la disponibilidad de frecuencias.
81 Instituciones financieras	De un total de 27 bancos, el tercero más grande (12,5 por ciento del mercado) es público (BancoEstado).	No.
82 Seguros	No.	No.
832 Servicios de negocios	No.	No.
9331 Servicios médicos, dentales y otros servicios de salud	No.	No.
9412 Distribución y proyección cinematográfica	No.	No.

OTROS DATOS	RESPUESTA
Proporción de empresas controladas por el Estado en porcentaje del PIB (2001 o año más reciente)	10% (estimación)
Ingresos de privatización (millón US\$, 1997-2001)	US\$ 1,5 miles de millones
Arancel promedio	6%

Anexo V. Visión general del marco regulatorio en Chile

Este Anexo recapitula las principales características del marco regulatorio chileno, las reformas y sus impactos. Este material fue preparado por el Ministerio de Economía de Chile en respuesta a un cuestionario de la OCDE.

V.1. Reforma Regulatoria en Chile por Sector

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Energía eléctrica	Este sector fue desregulado a principios de la década de 1980. La privatización de las empresas estatales comenzó en 1983. Actualmente, el estado sólo tiene una participación indirecta en este sector a través de CODELCO, que es dueño de dos tercios de una empresa de generación.	Hay una nueva ley en discusión en el parlamento, que pretende mejorar la regulación de precios en el sector de transmisión y ampliar el mercado no regulado de usuarios.	Para los consumidores con una demanda inferior a 2 MW, los precios de la electricidad (precio nódulo) y la distribución están fijadas por la autoridad (CNE).	La regla es entrada libre. En el sector de distribución, las empresas tienen que operar bajo un sistema de concesión. Sin embargo, estas "concesiones" no limitan el número de competidores en el área de concesión. Las compañías de transmisión pueden postular a una concesión para facilitar el uso y acceso a propiedades de terceras personas.	
Gas Natural (Transmisión y distribución solamente)	Hasta 1997, el mercado de gas era muy pequeño y limitado al extremo sur en la Región de Magallanes.	Chile firmó un acuerdo de interconexión de gas con Argentina en 1995. Las importaciones de gas comenzaron en 1997. Cabe destacar que el mercado chileno siempre ha estado desregulado.	Los precios de transmisión y distribución son totalmente libres (excepto en el extremo sur, en donde prevalece un estatus especial por razones históricas).	Aunque la entrada es libre, las empresas deben operar bajo un sistema de concesión. Sin embargo, estas "concesiones" no limitan el número de competidores. No hay restricciones legales para la integración vertical o concentración.	

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Carga ferroviaria	La actual Ley de Ferrocarriles data de 1931 y ha otorgado responsabilidad al Ministerio de Transporte, aunque no hay un departamento a cargo de ese sector. Hasta 1994 EFE era el único operador de carga en el sur, cuando se creó FEPASA. EFE todavía es propietario y administrador de la infraestructura. En el norte existen dos compañías privadas no reguladas: FERRONOR y FCAB.	FERRONOR, anteriormente de propiedad de EFE, fue transferido a CORFO en 1990 y privatizado en 1997. En 1994 se creó FEPASA. Ese mismo año, 51% de FEPASA se vendió en subasta pública. Hoy en día el Estado es dueño de sólo un 23%. El contrato de acceso de FEPASA a las vías de EFE establece que cualquier otro usuario puede usar las vías bajo las mismas condiciones económicas. Este contrato es válido hasta 2014. Después de FEPASA, TRANSAP también obtuvo acceso a las vías hasta 2014.	No existe. EFE fija los precios en base a la utilización de las vías para cubrir los costos directos de mantenimiento.	EFE los establece a través de normas y contratos estandarizados. No existe regulación del Estado.	El transporte de carga terrestre está sujeto a regulaciones técnicas mucho más rigurosas. Éstas pueden aumentar los costos y favorecer el transporte ferroviario. Por ejemplo, el transporte terrestre de ácido sulfúrico está prohibido en ciertas secciones de las carreteras. En vez, se hace por tren.
Transporte terrestre (por camión)	Este sector fue totalmente desregulado a mediados de la década de 1970.	Ninguna.	Ninguna.	Las empresas de transporte operan en libre competencia; el Estado establece solamente regulaciones técnicas.	

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Transporte aéreo	<p>Hasta 1979 Chile tenía una regulación tradicional en el transporte aéreo. LAN Chile, de propiedad estatal, tenía exclusividad en las rutas nacionales e internacionales. Cualquier autorización para otra aerolínea tenía que ser consultada con LAN Chile. Como resultado, la competencia entre aerolíneas era mínima. Todas las tarifas las fijaba la autoridad en base a las propuestas de la IATA. En 1979 la ley de aviación civil eliminó las atribuciones de la autoridad para conceder permisos aéreos comerciales y para regular la competencia entre aerolíneas. Se abrieron las rutas a las aerolíneas nacionales e internacionales. La autoridad aérea comercial (IAC) puede limitar las operaciones de las aerolíneas extranjeras sólo en base a la reciprocidad. A partir de la década de 1980, Chile empezó a negociar una política de cielos abiertos que muy pocos países aceptaron. Desde 1990 se han firmado cada vez más acuerdos de cielos abiertos. En 1989 LAN Chile fue privatizado. Actualmente los propietarios son chilenos.</p>	<p>Desde la ley de aviación civil de 1979 hasta 1983, se le hicieron modificaciones menores a la ley. Aunque el texto ha sido revisado en varias oportunidades, no se le han hecho cambios sustanciales.</p>	<p>Las tarifas de transporte aéreo son libres, sólo se requiere un registro o <i>privity</i> en la autoridad aérea comercial.</p>	<p>No existen permisos comerciales aéreos. Para establecer una aerolínea en Chile debe constituirse en el país y tener presencia comercial en Chile. El capital puede ser extranjero. El único requisito es que cumpla con los estándares de seguridad. El cabotaje está abierto para aerolíneas extranjeras sujetas a reciprocidad. Las aerolíneas extranjeras pueden operar libremente hacia y desde Chile también bajo condiciones de reciprocidad. También se les puede limitar las operaciones si operan en rutas que otro país mantiene reservadas para compañías chilenas.</p>	<p>No existen regulaciones chilenas que afecten la competencia. Muchas de las compañías extranjeras que operan hacia Chile se enfrentan con restricciones, pero sólo se aplican en reciprocidad a las restricciones que su país impone sobre las aerolíneas chilenas.</p>

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Carreteras	A principios de la década de 1990, había una escasez de capacidad vial, con un alto crecimiento de tráfico (particularmente de transporte de carga en las principales carreteras), una gran congestión en las áreas urbanas y un aumento creciente de la tasa de accidentes carreteros. Pero el Estado no tenía los recursos para ejecutar las inversiones necesarias.	La Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas estableció el marco legal para la creación de concesiones de carreteras, aeropuertos y ferrovías, mediante contratos de concesiones firmados después de un proceso competitivo de licitación. Bajo el contrato de concesión, compañías privadas acuerdan construir, mantener y administrar una propiedad nacional, cobrando a los usuarios.	Los peajes son el resultado de un proceso de licitación.	Las concesiones usualmente se conceden por un período entre 20 y 30 años.	
Puertos	En 1981, una nueva ley acabó con el monopolio estatal de EMPORCHI, permitiendo al sector privado ofrecer servicios portuarios. El almacenamiento lo hacía EMPORCHI u otras compañías privadas. Los servicios de carga eran totalmente privados. La eficiencia en los servicios portuarios aumentó pero el problema de las bajas inversiones persistió.	En noviembre de 1997, los puertos de propiedad del Estado fueron descentralizados bajo una nueva ley para promover la eficiencia. Diez nuevas compañías autónomas fueron creadas para reemplazar a EMPORCHI. Esta ley de 1997 también apuntó a aumentar la participación del sector privado, permitiendo la concesión de los terminales de puerto. Cada concesionario está comprometido con un plan de inversión.	Desde 1990, EMPORCHI establece libremente sus tarifas. Para las compañías privadas siempre ha existido libertad de precios.	La concesión de terminales se otorga por 20 a 30 años y luego se licita de nuevo. La ley de desregulación de 1997 establece que los terminales portuarios sean administrados bajo un formato de multiproductor, obligando al administrador del terminal a sub arrendar sus instalaciones.	

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Telecomunicaciones	<p>En 1982 se dictó la ley general de telecomunicaciones y abrió todos los segmentos del mercado de las telecomunicaciones a la competencia; cualquier persona o compañía puede tener acceso a concesiones y permiso para proporcionar servicios de telecomunicaciones.</p> <p>En 1987 y 1988 las compañías públicas de teléfono (local y de larga distancia) fueron totalmente transferidas al sector privado.</p>	n.d.	<p>Los precios o tarifas son libres, excepto para servicios proporcionados en condiciones no competitivas. Ese es el caso de la compañía local de teléfonos, y los servicios ofrecidos a través de interconexiones (principalmente, cargos de acceso). Las tarifas son fijadas en base al costo incremental del servicio respectivo, considerando una empresa teórica eficiente que sólo ofrece los servicios sujetos a fijación de precios.</p>	<p>La entrada es libre, sin restricciones y sólo las compañías de utilidad pública tienen obligación de continuidad de servicios.</p>	<p>Ninguna.</p>

	Situación previa/ Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y pendientes	Tipo de regulación de precio	Regulación de entrada/salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
<p>Servicios profesionales</p> <p>Notarías</p>	<p>Este sector no ha sido desregulado. La ley que regula estos servicios data de 1875 y ha tenido pocos cambios en los últimos 20 años.</p> <p>El Presidente puede nombrar a los notarios, de tres candidatos propuestos por el Poder Judicial, de acuerdo a requisitos rigurosos.</p>	<p>No hay.</p>	<p>Los precios máximos son fijados todos los años por el Presidente, a propuesta de la Corte Suprema. Los precios se determinan de acuerdo al tamaño de la población y el número de notarios en la zona, cantidad de trabajo y la mantención de Registros Públicos de bienes raíces, derechos de agua y minería.</p>	<p>Cualquier abogado chileno que cumpla con los requisitos generales para postular a una posición pública, puede ser notario a través de un examen público, efectuado por la Corte relevante, que propone una lista corta de tres candidatos que serán considerados por el Presidente.</p> <p>La designación es indefinida, pero los notarios pueden ser renovados por mala conducta, calificada por la Corte de Justicia.</p>	
	<p>Los precios máximos son fijados todos los años por un decreto Presidencial. Se asignan algunas notarías mensualmente para proveer servicios gratis a los pobres.</p>				
	<p>Las notarías son supervisadas por la Corte de Apelaciones en su territorio y, en última instancia, por la Corte Suprema.</p> <p>Los notarios y sus funciones son regulados por el Código Orgánico de las Cortes. En los aspectos que no son regulados por la ley, se dictan "Auto Acordados", que son resoluciones judiciales de aplicación general.</p>				

V.2. El impacto (actual y potencial) de las reformas regulatorias

Energía Eléctrica

Estructura de la industria y competencia	La industria nacional de electricidad consiste de 26 compañías de generación, 5 de transmisión y 36 de distribución. El mercado de electricidad está dividido en cuatro sistemas eléctricos, de los cuales el sistema central es el más importante (70 por ciento de la capacidad total de generación). En el sistema central, ENDESA es propietaria de cerca de 50% de la capacidad.
Utilidades de la industria	Por ley, la tarifa regulada del servicio de distribución permite una utilidad a la industria entre 6 y 14%.
Impacto sobre producción, precios y precios relativos	La liberalización del mercado de generación aumentó la competencia y promovió la introducción de nuevas tecnologías como CCGT. Esto llevó a una caída fuerte en el promedio de los precios regulados ¹ entre 1990 y 2002 en el sistema eléctrico del norte (por ejemplo, en Antofagasta los precios cayeron de 87,7 a casi 34,1 millón/KW), pero menor en el sistema central (por ejemplo en Santiago los precios cayeron 16%). Entre 1993 y 2002, en el sistema central la capacidad aumentó de 3.890 a 6.730 MW y en el sistema del norte de 784 a 3.634 MW.
Impacto sobre calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	De 1993 a 2001, la electrificación rural creció de 56,6% a 79,5%. En el mismo período, el consumo per capita creció de 1.534 a 2.713 W per capita.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	No está disponible.
Eficiencia y costos de productividad	En generación, la eficiencia aumentó con la entrada de nuevas tecnologías (por ejemplo, CCGT y petcoke). En distribución la compañía principal (Chilectra) mejoró considerablemente su eficiencia. Desde 1993 a 2001, el número de clientes por trabajador aumentó de 549 a 1.785 y las pérdidas de energía cayeron de un 10,6 a un 5,4%.
Reformas necesarias futuras	Ver más arriba

¹ El precio regulado promedio puede ser considerado como sustituto del precio a largo plazo en el mercado libre, ya que la ley requiere que la diferencia entre el precio regulado y el promedio pagado por los clientes no-regulados en el período de seis meses anteriores a la fecha del cálculo del precio nódulo no debe exceder el 10%. Si los precios regulados no logran éste requisito, tienen que ser ajustados para reducir esta diferencia a menos de un 10%.

Gas Natural	
Estructura de la industria y competencia	La distribución está dividida en mercados geográficamente delimitados. Aunque estos mercados están compuestos por monopolios o duopolios, estas compañías compiten en base a combustibles alternativos. En transmisión hay monopolio en todas las zonas.
Utilidades de la industria	El mercado se está desarrollando con grandes utilidades e inversiones aún mayores.
Impacto sobre la producción, precios y precios relativos	La distribución es un mercado en crecimiento. Desde 1997, la tasa de crecimiento mensual de nuevos clientes ha sido muy alta. Los precios están ligados a los combustibles alternativos en los distintos sectores del mercado (LPG, diesel y combustibles derivados del petróleo).
Impacto sobre calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Con el cambio de compañías de gas pequeñas y anticuadas en cada ciudad a grandes empresas de gas natural, la calidad de servicio ha mejorado significativamente. La cobertura de servicio se ha ampliado, pero preferentemente hacia sectores de altos ingresos.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	Los salarios y el empleo han aumentado en el sector de gas por la necesidad de personal con una mayor capacitación para usar las nuevas tecnologías.
Eficiencia y costos de productividad	No está disponible.
Reformas futuras necesarias	La regulación de la transmisión necesita ser mejorada. La regulación de la distribución debe ser revisada para prevenir conductas monopólicas en el futuro cuando el mercado madure y la sustitución de combustible sea más difícil para los clientes.

Carga ferroviaria	
Estructura de la industria y competencia	En el sector sur, existen dos usuarios, FEPASA y TRANSAP, pero la entrada está permitada en base al cumplimiento con ciertas normas establecidas por EFE.
Utilidades de la industria	Desde su creación, FEPASA tuvo utilidades por primera vez en 2002 de Ch\$ 300 mil millones. No hay datos disponibles para comparar los resultados de EFE cuando operó la carga por sí mismo, porque las reglas de contabilidad de la época no consideraban la transferencia de servicios entre distintas unidades del negocio. Cuando FEPASA no existía, las pérdidas eran mayores en un tercio.
Impacto sobre la producción, precios y precios relativos	Desde 1994 a 2001 (antes y después de la privatización), el tráfico aumentó de 1.178 a 1.402 miles de ton km y el empleo cayó de 6.323 personas en 1993 a 3.000 en 2001. Los precios subieron, aunque no hay evidencia directa disponible sobre esto.
Impacto sobre la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Los precios subsidiados tuvieron un impacto negativos sobre la calidad de servicio. En la actualidad algunos clientes requieren cumplimiento con ISO 9000. En general, los estándares requeridos son más altos para transportar carga que pasajeros. Antes de la privatización había inseguridad sobre la llegada de los embarques. Hoy, los plazos de entrega son respetados.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	El empleo bajó (ver sección previa). No hay datos sobre salarios.
Eficiencia y costos de productividad	No hay datos disponibles.
Reformas futuras necesarias	

Transporte aéreo

Estructura de la industria y competencia	Desde la reforma de 1979 en adelante, cuando LAN Chile perdió la exclusividad de las rutas internas e internacionales, comenzó la inversión privada en la industria. La principal compañía privada que emergió fue Ladeco, que cubría 50% del tráfico aéreo interno y operó servicios internacionales a 13 países. Entre 1980 y 1995, LAN CHILE y Ladeco compitieron en rutas internas e internacionales. En 1995 se le permitió a LAN CHILE comprar Ladeco. La fusión concentró 78% del tráfico interno. En este momento LAN CHILE cubre el 89% del tráfico interno. LAN Chile tiene 50 aviones, vuela a 16 países y tiene ventas de US\$ 1.500 millones al año.
Utilidades de la industria	Desde 1994, LAN CHILE no ha tenido pérdidas.
Impacto sobre la producción, precios y precios relativos	Información no disponible.
Impacto sobre calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Información no disponible.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	Información no disponible.
Eficiencia y costos de productividad	Información no disponible.
Reformas futuras necesarias	No se contemplan nuevas reformas regulatorias en el transporte aéreo.

Puertos

Estructura de la industria y competencia	Ha emergido un ambiente competitivo entre los 10 puertos estatales (de los cuales 4 tienen terminales administrados por el sector privado) y los 25 puertos privados. Alrededor de 40% del comercio se realiza por los puertos públicos.
Utilidades de la industria	
Impacto sobre la producción, precios y precios relativos	
Impacto sobre calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Entre 1990 y 1999, se invirtieron US\$ 231 millones esencialmente en la modernización de tres puertos públicos claves (San Antonio, San Vicente y Valparaíso) y la construcción de un nuevo puerto en Punta Arenas.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	
Eficiencia y costos de productividad	Actualmente, el funcionamiento promedio de los 10 puertos estatales es de 120 ton/hr-buque; y se espera que aumente a 231 ton/hr-buque con las inversiones futuras.
Reformas futuras necesarias	

Telecomunicaciones	
Estructura de la industria y competencia	Existen varios proveedores para cada segmento del mercado; local, larga distancia nacional e internacional, telefonía móvil, TV por cable, conexión a Internet, transmisión de datos, etc. Hay competencia entre ellos en la misma área geográfica. Sin embargo, en el sistema local de teléfono, hay un proveedor dominante (75 por ciento del mercado) y sus tarifas son reguladas.
Utilidades de la industria	Las utilidades han disminuido desde que se permite la competencia.
Impacto sobre la producción, precios y precios relativos	La penetración de los servicios creció rápidamente y sus precios cayeron significativamente. Hoy los precios de la comunicación de larga distancia nacional e internacional están por debajo de la mayoría de los países desarrollados.
Impacto sobre calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	La calidad y confiabilidad de los servicios ha mejorado en la mayoría de los casos. El principio de servicio universal fue reemplazado por el principio de acceso universal, que le dio acceso a teléfonos públicos al 80% de la población rural.
Impacto sobre salarios y empleo en el sector	Los empleos y los salarios aumentaron hasta el 2000, después ambos se estancaron debido a la crisis económica mundial.

Anexo estadístico

Cuadro A.1. PIB medido por el gasto
Miles de millones de pesos

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Precios corrientes							
Consumo final	23211,1	25832,5	27900,7	28531,8	30832,3	33167,9	34688,6
Consumo final de los hogares e instituciones privadas sin fines de lucro	19785,0	21972,0	23703,6	23927,9	25811,9	27735,3	28903,7
Consumo final del gobierno general	3426,1	3860,5	4197,1	4603,8	5020,4	5432,6	5784,9
Formación de capital bruto	8553,6	9626,0	9827,4	7762,9	8813,5	9478,7	10025,1
Formación de capital fijo bruto	8240,7	9414,2	9545,7	7740,1	8369,4	9211,7	9657,8
Variación de inventarios	312,9	211,8	281,7	22,8	444,1	267,0	367,3
Exportaciones netas	-527,4	-735,9	-1193,3	843,9	747,6	697,0	1048,8
Exportaciones	8520,5	9404,2	9608,6	10992,3	12858,0	14525,8	15619,7
Importaciones	9047,9	10140,1	1080,9	10148,4	12110,3	13828,8	14570,9
Demanda doméstica total	31764,7	35458,5	37728,1	36294,7	39645,8	42646,6	44713,7
PIB	31237,3	34722,6	36534,9	37138,5	40393,5	43343,6	45762,5
A precios de 1996							
Consumo final	23211,1	24712,8	25779,5	25669,6	26591,3	27320,4	27809,8
Consumo final de los hogares e instituciones privadas sin fines de lucro	19785,0	21089,1	22074,2	21864,0	22674,4	23281,7	23674,0
Consumo final del gobierno general	3426,1	3623,8	3705,3	3805,6	3916,9	4038,7	4135,8
Formación de capital bruto	8553,6	9353,9	9555,7	7632,5	8619,3	8642,4	8840,2
Formación de capital fijo bruto	8240,7	9109,9	9280,7	7588,2	8175,6	8381,7	8500,8
Variaciones de inventarios	312,9	244,0	275,0	44,3	443,8	260,7	339,4
Exportaciones netas	-527,4	-766,0	-958,6	812,9	326,1	663,3	761,8
Exportaciones	8520,5	9474,8	9970,4	10700,4	11282,7	11968,0	12124,8
Importaciones	9047,9	10240,9	10929,0	9887,5	10956,6	11304,8	11363,0
Demanda doméstica total	31764,7	34066,7	35335,2	33302,1	35210,6	35962,8	36650,0
PIB	31237,3	33300,7	34376,6	34115,0	35536,7	36626,1	37411,8

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro A.2. Balanza de pagos
Millones de US\$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Cuenta corriente	-3082,6	-3660,2	-3918,4	99,5	-766,3	-1192,2	-553,1
A. Bienes	-1071,9	-1427,6	-2040,2	2427,2	2118,9	2054,4	2513,2
Exportaciones	16626,8	17870,2	16322,8	17162,3	19210,2	18465,8	18339,9
Importaciones	-17698,7	-19297,8	-18363,1	-14735,0	-17091,4	-16411,4	-15826,7
B. Servicios	-0,6	-135,8	-451,8	-737,2	-647,8	-918,0	-956,9
Crédito	3588,0	3891,8	3952,0	3869,0	4077,9	4105,4	3960,2
Débito	-3588,6	-4027,6	-4403,8	-4606,2	-4725,7	-5023,4	-4917,2
C. Ingreso	-2517,6	-2617,1	-1888,7	-2233,1	-2795,3	-2756,6	-2535,7
Compensación de empleados	-14,0	-20,5	-15,8	-14,4	-14,3	-15,0	-16,0
Ingreso de inversiones	-2503,6	-2596,6	-1872,9	-2218,7	-2781,0	-2741,6	-2519,7
De inversión directa	-1760,2	-1942,6	-1135,7	-1412,8	-1894,4	-1788,7	-1697,4
En el extranjero	132,2	242,8	265,6	54,3	567,5	467,4	458,8
Desde el extranjero	-1892,4	-2185,4	-1401,3	-1467,1	-2461,9	-2256,1	-2156,2
De la cartera de inversiones	-281,4	-355,5	-362,4	-347,5	-402,1	-501,5	-500,3
Dividendos	-219,0	-251,7	-210,8	-114,4	-66,2	-118,2	-133,2
Interés	-62,4	-103,8	-151,6	-233,1	-335,9	-383,3	-367,1
De otras inversiones	-462,0	-298,6	-374,8	-458,5	-484,5	-451,4	-322,0
Crédito	709,5	923,3	923,6	803,4	928,8	775,7	536,3
Débito	-1171,5	-1221,9	-1298,4	-1261,9	-1413,3	-1227,1	-858,4
D. Transferencias corrientes	507,5	520,3	462,4	642,5	558,0	428,0	426,4
Crédito	665,1	835,0	809,9	840,9	765,3	678,4	698,1
Débito	-157,6	-314,7	-347,5	-198,4	-207,3	-250,4	-271,7

Cuadro A.2. Balanza de pagos (continuación)
Millones de US\$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
II. Cuenta de Capital y Financiera	3063,7	3422,0	4160,3	974,7	490,6	2356,2	799,5
Cuenta financiera	3063,7	3422,0	4160,3	974,7	490,6	2356,2	799,5
Inversión directa	3681,2	3808,7	3144,3	6203,1	-347,7	3044,9	1139,3
En el extranjero	-1133,5	-1462,7	-1483,5	-2557,9	-3986,5	-1431,6	-463,7
Capital accionario	-1016,7	-1148,0	-1262,8	-1896,4	-3573,4	-1111,3	307,7
Reinversión de utilidades	-116,8	-134,1	-167,3	91,3	-384,8	-152,5	-401,3
Otro capital	0,0	-180,6	-53,4	-752,8	-28,3	-167,8	-370,1
Inversión directa en Chile	4814,6	5271,4	4627,8	8761,0	3638,8	4476,5	1603,0
Capital accionario	4039,0	4211,4	4154,7	8862,7	2821,5	3423,9	738,9
Reinversión de utilidades	477,6	781,2	341,7	281,3	1123,1	1148,2	1190,0
Otro capital	298,0	278,8	131,4	-382,9	-305,7	-95,6	-325,9
Inversión de cartera	1134,1	1625,1	-2468,6	-3217,4	638,8	46,0	-1875,5
Activos	-134,5	-989,1	-3310,6	-5795,1	766,1	-1386,0	-3203,1
Pasivos	1268,7	2614,2	842,0	2577,7	-127,3	1432,0	1327,6
Derivados financieros	-21,7	165,2	-59,3	-5,6	2,2	-85,7	-123,7
Otras inversiones	-607,9	1142,7	1349,8	-2742,9	534,1	-1245,1	1858,0
Activos	-854,7	-457,2	-1953,0	-3369,2	-2064,6	-737,1	574,9
Créditos comerciales	-491,7	-70,2	-118,1	-998,9	-1134,5	192,1	58,5
Préstamos	-68,0	-32,1	-214,2	-380,2	-81,9	-193,1	526,6
Dinero y depósitos	-295,0	-354,9	-1620,7	-1990,1	1502,7	647,8	-10,1
Otros activos	0,0	0,0	0,0	0,0	-2350,9	-1383,9	0,0
Pasivos	246,8	1599,9	3302,8	626,2	2598,7	-508,0	1283,1
Créditos comerciales	839,4	-112,7	-594,5	-232,3	322,8	-227,8	249,4
Préstamos	-361,9	1774,5	4032,7	1019,1	2095,7	-90,1	999,4
Dinero y depósitos	-2,9	-2,3	2,1	-1,7	1,1	5,2	36,2
Otros pasivos	-227,8	-59,6	-137,5	-158,9	179,1	-195,4	-1,9
Activos de reserva	-1122,0	-3319,7	2194,1	737,5	-336,7	596,1	-198,6
III. Errores y omisiones	18,9	238,2	-241,9	-1074,1	275,7	-1164,0	-246,5

Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro A.3a. Presupuesto del gobierno general
Millones de pesos corrientes

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
I. INGRESOS TOTALES	1317444	1857734	2981490	6359500	8121825	9856816	10595586	10986332
I. INGRESOS CORRIENTES	1215196	1704242	2847438	6152174	7922244	9688502	10409325	10763293
Ingresos operativos	124969	135683	208101	425301	501704	948457	691433	706928
Contribución de pensiones	84168	127696	188483	349124	449471	576758	628052	678900
Impuestos netos	878735	1203834	2159534	4750119	6158309	7237238	7942977	8432051
Fiscal	820765	1112153	2012016	4400599	5672832	6616058	7266971	7708999
Municipal	57970	91681	147518	349520	485477	621180	676006	723052
Cobre neto de FEC	57615	140581	135972	261460	305891	279132	334093	345593
Transferencias	18342	18920	19154	63622	79296	92851	110821	103091
Otros ingresos	51367	77528	136192	302548	427572	554067	701950	496729
2. INGRESOS DE CAPITAL	102248	153492	134053	207325	199581	168314	186261	223039
Venta de activos	69233	112614	68418	72005	46050	41967	40319	48466
Físicos	12585	18042	27127	25092	30330	16243	19578	27967
Financieros	56648	94572	41291	46913	15720	25724	20741	20499
Recuperación de préstamos	33015	40878	65634	135320	153531	126347	145942	174573
II. GASTO TOTAL	1229026	1745386	2786523	5666001	7483539	9818766	10702295	11346594
I. GASTO CORRIENTE	1056045	1450937	2378230	4681314	6067710	8193267	8961049	9455612
Personal	201648	294144	482870	1097618	1465821	1960966	2084129	2218043
Bienes y servicios	144235	182580	312296	602740	769691	900065	965890	1028057
Pensiones	330251	464851	738657	1465778	1898432	2684482	2926276	3062455
Intereses sobre la deuda pública	93519	129510	261719	191715	140819	180359	202780	135102
Doméstica	38404	39988	102821	37369	62579	81232	91017	9652
Externa	55115	89522	158898	154346	78239	99127	111762	125449
Transferencias	277392	370813	566322	1290668	1735200	2386875	2686378	2904989
Otros	9000	9039	16366	32796	57747	80520	95597	106967
2. GASTO DE CAPITAL	172981	294449	408293	984687	1415829	1625499	1741246	1890982
Inversión real	120802	193079	319222	780178	1084538	1074366	1108107	1161651
Inversión financiera	29803	59837	69730	125786	216280	206231	178469	183936
Préstamos otorgados	25123	58894	65836	120497	181371	199207	174595	177987
Compra de títulos y valores	4680	943	3894	5289	34909	7024	3874	5949
Transferencias de capital	22376	41533	19340	78723	115012	344901	454670	545396
Superávit (+) or Déficit (-)								
Corriente (I.-II.1)	159151	253305	469207	1470860	1854535	1495236	1448276	1307681
Balance nominal (I-II)	88418	112348	194967	693499	638287	38051	-106709	-360262
Cambio neto de la deuda externa	73395	27293	111369	-620590	-174192	-104590	275260	449990
Cambio neto de la deuda interna	-110107	-428384	-96826	-101455	-174744	-59597	-218494	-393897
Cambio en reservas y otros (-,aumento)	-51706	288743	-209510	28547	-289351	126136	49943	304169

Memorandum:

Transferencias de CODELCO al

Ministerio de Defensa L.13.196¹ 33828 88680 78665 135132 118050 159915 162994 153455

¹ Por ley, CODELCO debe transferir 10% de los ingresos de las ventas del cobre a una cuenta especial en la Tesorería a disposición del ejército. Estos fondos están excluidos de la Ley de Presupuesto del sector público.

Fuente: Oficina de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.3b. Presupuesto del gobierno general
En porcentaje del PIB

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
I. INGRESOS TOTALES	28,7	24,5	23,4	22,5	23,4	24,4	24,4	24,0
I. INGRESOS CORRIENTES	26,5	22,5	22,4	21,7	22,8	24,0	24,0	23,5
Ingresos operativos	2,7	1,8	1,6	1,5	1,4	2,3	1,6	1,5
Contribución de pensiones	1,8	1,7	1,5	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
Impuestos netos	19,2	15,9	17,0	16,8	17,7	17,9	18,3	18,4
Fiscal	17,9	14,7	15,8	15,5	16,3	16,4	16,8	16,8
Municipal	1,3	1,2	1,2	1,2	1,4	1,5	1,6	1,6
Cobre neto de FEC	1,3	1,9	1,1	0,9	0,9	0,7	0,8	0,8
Transferencias	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Otros ingresos	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,6	1,1
2. INGRESOS DE CAPITAL	2,2	2,0	1,1	0,7	0,6	0,4	0,4	0,5
Venta de activos	1,5	1,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Físicos	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Financieros	1,2	1,2	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Recuperación de préstamos	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4
II. GASTO TOTAL	26,8	23,0	21,9	20,0	21,6	24,3	24,7	24,8
I. GASTO CORRIENTE	23,0	19,1	18,7	16,5	17,5	20,3	20,7	20,7
Personal	4,4	3,9	3,8	3,9	4,2	4,9	4,8	4,8
Bienes y servicios	3,1	2,4	2,5	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Pensiones	7,2	6,1	5,8	5,2	5,5	6,6	6,8	6,7
Interés sobre la deuda pública	2,0	1,7	2,1	0,7	0,4	0,4	0,5	0,3
Doméstica	0,8	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0
Externa	1,2	1,2	1,2	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Transferencias	6,0	4,9	4,5	4,6	5,0	5,9	6,2	6,3
Otros	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
2. GASTO DE CAPITAL	3,8	3,9	3,2	3,5	4,1	4,0	4,0	4,1
Inversión real	2,6	2,5	2,5	2,8	3,1	2,7	2,6	2,5
Inversión financiera	0,6	0,8	0,5	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4
Préstamos otorgados	0,5	0,8	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Compra de títulos y valores	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	0,5	0,5	0,2	0,3	0,3	0,9	1,0	1,2
Superávit (+) or Déficit (-)								
Corriente (I.I-II.I)	3,5	3,3	3,7	5,2	5,3	3,7	3,3	2,9
Balance nominal (I-II)	1,9	1,5	1,5	2,4	1,8	0,1	-0,2	-0,8
Cambio neto deuda externa	1,6	0,4	0,9	-2,2	-0,5	-0,3	0,6	1,0
Cambio neto deuda interna	-2,4	-5,7	-0,8	-0,4	-0,5	-0,1	-0,5	-0,9
Cambio en reservas y otros (-,aumento)	-1,1	3,8	-1,6	0,1	-0,8	0,3	0,1	0,7
<i>Memorandum:</i>								
Transferencias de CODELCO al								
Ministerio de Defensa L.13.1961	0,7	1,2	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3

I. Por ley, CODELCO debe transferir 10% de los ingresos de las ventas del cobre a una cuenta especial en la Tesorería a disposición del ejército. Estos fondos están excluidos de la Ley de Presupuesto del sector público.

Fuente: Oficina de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.4. Disparidades regionales

Regiones (de Norte a Sur)	Población			Ingreso familiar (2000)		Empleo por sector (porcentaje en 2002)						Tasa de desempleo (2002)
	Cantidad en 2002	Aumento porcentual desde 1992	Grupos étnicos indígenas (porcentaje del total)	Ingreso per capita (Chile=100)	Aumento anual 1987-98, porcentaje	Agricultura, pesca	Minería	Otra industria	Construcción	Servicios		
I. Tarapacá	432 484	25	11	122	9	10	2	12	6	71	11	
II. Antofagasta	481 931	16	5	101	9	3	12	9	17	60	8	
III. Atacama	253 205	8	3	79	6	16	11	7	13	53	11	
IV. Coquimbo	603 133	18	1	76	10	29	3	9	10	49	7	
V. Valparaíso	1 530 841	9	1	112	8	12	1	11	10	67	13	
Santiago (Región Metropolitana)	6 045 191	13	3	123	9	3	0	18	7	71	8	
VI. Libertador Bernardo O'Higgins	775 883	10	1	74	8	32	3	11	8	46	8	
VII. Maule	905 401	7	1	61	7	30	0	12	7	50	12	
VIII. Biobío	1 859 546	6	3	84	9	16	1	17	7	60	10	
IX. Araucanía	867 351	9	24	67	10	29	0	9	7	54	7	
X. Los Lagos	1 066 310	10	10	67	8	28	0	16	5	50	6	
XI. Aisén-Gen. Carlos Ibañez del Campo	89 986	9	9	113	8	19	2	11	7	61	5	
XII. Magallanes- Antártica	147 533	1	6	118	8	10	4	13	10	64	7	
Chile	15 116 435	12	5	100	9	13	1	15	8	63	9	

Fuente: Censo de población de 2002; Ingreso de Hogares y Personas 2000; MIDEPLAN: Datos de CASEN sobre cambios en los ingresos 1987-98; Encuestas de la fuerza laboral tomadas de www.ine.cl.

Cuadro A.5. Creación y destrucción neta de empleo por sector industrial en Chile
En cantidad

	Cambio total		De los cuales: empresas de 10-49 empleados, cambio	
	de empresas	de empleados	de empresas	de empleados
1982-1989				
3 Manufactura	49	140646	-592	102
311 Productos alimenticios	7	37055	-149	-547
321 Textiles	8	13737	-48	494
331 Madera y productos de madera y corcho, excepto muebles	-29	13429	-87	197
322 Prendas de vestir, excepto calzados	4	10055	-42	116
381 Productos fabricados de metal, excepto maquinaria y equipos	-5	8442	-56	184
382 Maquinarias excepto eléctricas	39	7445	-2	474
356 Productos plásticos no clasificados en otra parte	47	7084	-1	620
324 Calzados, excepto vulcanizados o moldeados de goma o plástico	18	6425	-8	157
352 Otros productos químicos	20	6305	-5	44
341 Papel y productos de papel	11	3893	-4	143
384 Equipos de transporte	10	3240	-6	246
361 Cerámica, loza y objetos de barro	3	2938	-1	84
369 Otros productos minerales no metálicos	0	2821	-15	136
313 Industria de bebidas	-54	2490	-49	-939
332 Muebles y artefactos, excepto los principalmente metálicos	-31	2460	-43	-575
312 Productos alimenticios	6	2000	-3	198
351 Químicos industriales	10	1956	4	244
342 Imprentas, publicaciones e industrias aliadas	-10	1877	-23	253
371 Industrias básicas de hierro y acero	-4	1267	-9	-217
390 Otras industrias manufactureras	0	1247	-14	-63
372 Industrias básicas metálicas no ferrosas	13	1200	4	139
354 Productos misceláneos de petróleo y carbón	10	1187	3	78
355 Productos de goma	0	1040	-6	-12
383 Maquinarias, artefactos y suministros eléctricos,	-3	958	-8	-158
362 Vidrio y productos de vidrio	-7	890	-11	-215
385 Equipos profesionales y científicos y equipos de medición y control no clasificados en otra parte, y productos fotográficos y ópticos	3	295	1	23
323 Cuero y productos de cuero, cuero sintético y pieles, excepto calzados y ropa	-10	211	-10	69
314 Manufacturas de tabaco	0	-100	1	39
353 Refinerías de petróleo	-7	-261	-5	-110
1989-1994				
3 Manufactura	549	51372	321	7514
311 Productos alimenticios	30	10815	0	546
381 Productos metálicos fabricados, excepto maquinaria y equipos	84	6356	44	652
356 Productos plásticos no clasificados en otra parte	79	6083	48	1086
384 Equipos de transporte	19	5065	15	193
312 Productos alimenticios	14	4277	4	106
369 Otros productos minerales no metálicos	60	3780	46	1087
342 Imprentas, publicaciones e industrias aliadas	31	3159	24	688
341 Papel y productos de papel	10	2778	0	-9
332 Muebles y artefactos, excepto principalmente metálicos	43	2762	29	743

Cuadro A.5. Creación y destrucción neta de empleos por sector industrial en Chile (continuación)
En cantidad

	Cambio total		del cual: empresas de 10-49 empleados, cambio	
	de empresas	de empleados	de empresas	de empleados
1989-1994				
352 Otros productos químicos	30	2704	17	479
351 Químicos industriales	6	2284	-4	-118
322 Indumentaria, excepto calzado	20	2125	14	544
324 Calzado, excepto vulcanizado o calzado moldeado de goma o plástico	23	1618	19	316
331 Madera y productos de madera y corcho, excepto muebles	56	1465	24	-372
355 Productos de goma	14	1193	9	181
323 Cuero y productos de cuero, cuero sintético y pieles, excepto canzado e indumentaria	5	777	1	-31
313 Industria de bebidas	-11	532	-3	-70
383 Artefactos y artículos de maquinaria eléctrica	9	474	9	257
362 Vidrio y productos de vidrio	1	346	-1	-36
385 Equipos profesionales y científicos, equipos para mediciones y control no clasificados en otra parte, productos fotográficos y ópticos	1	279	-1	-26
353 Refinerías de petróleo	0	106	0	0
314 Manufacturas de tabaco	-2	29	-2	-50
390 Otras industrias manufactureras	5	7	11	354
382 Maquinaria excepto eléctrica	22	-386	21	387
371 Industrias básicas de hierro y acero	4	-426	3	128
354 Productos misceláneos de petróleo y carbón	2	-480	4	168
372 Industrias básicas de metal no ferroso	-9	-1309	-6	-109
361 Cerámica, loza y objetos de greda	1	-1511	1	28
321 Textiles	2	-4470	-5	-608
1995-2000				
D Manufactura	837	-88787	1312	-11520
27 Metales básicos	66	5109	63	207
33 Instrumentos médicos, de precisión y ópticos, relojes y cronómetros	9	87	10	115
16 Productos de tabaco	1	2	0	0
23 Coke, productos refinados de petróleo y combustible nuclear	5	-184	5	52
31 Aparatos y maquinarias eléctricas no clasificadas en otra parte	31	-353	35	185
32 Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	-2	-378	1	-8
35 Otros equipos de transporte	2	-1647	7	-184
22 Publicación, imprenta y reproducción de medios grabados	37	-2227	45	-532
34 Vehículos motorizados, remolques y camiones articulados	-17	-2307	-4	-550
24 Químicos y productos químicos	93	-2815	110	-565
21 Papel y productos de papel	67	-3017	67	42
26 Otros no	35	-4287	57	-420
36 Muebles; manufactura no clasificadas en otra parte	17	-5734	54	-687
29 Maquinaria y equipos no clasificadas en otra parte	17	-6193	50	-701
25 Productos de goma y plásticos	46	-6543	76	-813
28 Productos de metal fabricados, excepto maquinaria y equipos	140	-7642	183	341
20 Madera y productos de madera y corcho, excepto muebles; artículos de paja y materiales plisados	22	-8457	67	-1263
19 Curtiembre y preparación de cuero; equipaje, carteras, talabartería, monturas y calzado	-46	-9311	-7	-1651
17 Textiles	14	-9477	56	-1201
15 Productos alimenticios y bebidas	302	-10989	392	-2039
18 Indumentaria: preparación y tintura de pieles	-3	-12455	44	-1879

Fuente: INE.

Glosario de siglas

AFP	<i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i>
CASEN	<i>Caracterización Socioeconómica Nacional</i>
CEPAL (ECLAC)	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CIEPLAN	<i>Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica</i>
CODELCO	<i>Corporación Nacional del Cobre</i>
CORFO	<i>Corporación de Fomento de la Producción</i>
CPC	<i>Confederación de la Producción y el Comercio</i>
CUT	<i>Central Unitaria de Trabajadores</i>
ENAMI	<i>Empresa Nacional de Minería</i>
ENAP	<i>Empresa Nacional del Petróleo</i>
FONASA	<i>Fondo Nacional de Salud</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estadísticas</i>
ISAPRE	<i>Institución de Salud Previsional</i>
MIDEPLAN	<i>Ministerio de Planificación y Cooperación</i>
PROCHILE	<i>Dirección de Promoción de Exportaciones (Min de RR.EE.)</i>
SENCE	<i>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</i>
SII	<i>Servicio de Impuestos Internos</i>
SOFOFA	<i>Sociedad de Fomento Fabril</i>
SVS	<i>Superintendencia de Valores y Seguros</i>
UF	<i>Unidad de Fomento (unidad de indexación a la inflación)</i>

Bibliografía

- Addison, D. (2002), "Productivity Growth and Product Variety: Gains from Imitation and Education", *Documento de Trabajo*, Banco Mundial, Washington D.C., http://www-wds.worldbank.org/servert/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_03050804060524.
- Aghion, P. y P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA, <http://mitpress.mit.edu/catalog/item/default.asp?sid=F89F2FCB-AEAA-4ADC-8067-3F07AC14420C&ttype=2&tid=5058>.
- AIOS (2002), *Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones*, Santiago, <http://www.aiosfp.org>.
- Arenas De Mesa, A. (1999), *El Sistema de Pensiones en Chile: Resultados y Desafíos Pendientes*, Trabajo presentado en la Conferencia Sobre el Adulto Mayor en América Latina y el Caribe, Santiago, http://www.redsegsoc.org.uy/1_Arenas_Chile.htm
- Baldi, A-L. y N. Mulder (2003), "Exchange Rate Regimes and Relative Prices: ABC and Mexico in the 1990s", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, OCDE, París (próxima publicación).
- Banco Mundial (2001), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, Washington D.C. <http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/0/55671FFABEE5F88485256AE10079A58A?OpenDocument>
- Banco Mundial (2003), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington D.C.
- Bartelsman, E., S. Scarpetta y F. Schivardi (2003), "Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level evidence for the OECD Countries", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No. 348, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/53/2494036.pdf>.
- Bennett, H. y K. Schmidt-Hebbel (2001), "Déficit Previsional de Sector Público y Garantía de Pensión Mínima", *Notas de Investigación*, Vol. 4, No. 3. Banco Central de Chile, Santiago.
- Bergoing, R., A. Repetto y R. Soto (2003), "Unveiling the Micro-dynamics of Sustained Growth in Chile", *Documento de Trabajo no publicado*, OCDE, París.
- BID (2002), *Entrepreneurship in Emerging Economies: The Creation and Development of New Firms in Latin America and East Asia*, Washington D.C., <http://www.iadb.org/sds/doc/IDBEnglishBookfinal.pdf>

- Bitrán, R. y F. Almarza (1997), "Las Instituciones de Salud Provisional en Chile", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 56, ONU-CEPAL, Santiago.
- Bravo, D. (2000), "Estudio de Remuneración del Magisterio", *mimeografía*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Bravo, D. y D. Contreras (2001), "Salario Mínimo y Deserción Escolar: Revisión de la Evidencia Empírica para Chile", *mimeografía*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Brooks, J. y S. Lucatelli (2003), "International Competitiveness in the ABC Agro-Food Sector", *Documento de Trabajo*, OCDE, París (próxima publicación).
- Buchheister, A. (2001), *Reforma Laboral: Una Mirada más Profunda. Contenido y Consecuencias*, Serie Informe Legislativo, No. 19, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, http://www.lyd.com/biblioteca/serie/Legislativo/19_serie_informe_legislativo.html
- Budnevich, C., H. Franken y R. Paredes (2001), "Economías de Escala y Economías de Ámbito en el Sistema Bancario Chileno". *Documentos de Trabajo*, No. 93, Banco Central de Chile, Santiago, <http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc93.pdf>
- Caballero, R. (2002), "Coping with Chile's External Vulnerability: a Financial Problem", *Documentos de Trabajo*, No. 154, Banco Central de Chile, Santiago, <http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/154.htm>.
- Cheyre, H. (1991), *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, <http://www.cepchile.cl/>.
- Contreras, D. (2003a), "Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990–96", *Journal of Development Studies*, Vol. 39, No. 3, págs. 181-200.
- Contreras, D. (2003b), "Labour Market and Social Policies in Chile", *Documento de Estudio no publicado*, OCDE.
- Corsetti, G. y K. Schmidt-Hebbel (1997), "Pension Reform and Growth", en S. Valdés-Prieto (ed.) *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*, Cambridge University Press.
- Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pagés y P. Romaguera (2003), *Un Diagnóstico del Desempleo en Chile*, BID y Ministerio de Hacienda, Santiago, <http://www.dipres.cl/publicaciones/empleo.html>
- Culverwell, M. (2000), "The Mining Cluster in Antofagasta: Integrating Small and Medium Suppliers into the Productive Chain", *mimeografía*, University of Cambridge.
- Culverwell, M. (2002), "Foreign Direct Investment and Corporate Linkages with Local Suppliers: An Exploration of Backward Linkages in the Mining Industry in Chile", *Tesis de doctorado*, University of Cambridge.
- Davis, E.P. (2001), *Portfolio Regulation of Life Insurance Companies and Pension Funds*, DAF/AS/WD(2001)17/Rev.1, OECD, París.
- Davis, E.P. y B. Steil (2001), *Institutional Investors*, MIT Press, Cambridge, MA.

- Edwards, S. y A.C. Edwards (2000), "Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile", *Documento de Trabajo*, No. 7646, NBER, Cambridge, Mass.
- Espinosa, M. y A. Rebucci (2003), "Retail Bank Interest rates Pass-Through: Is Chile Atypical?", *FMI Documento de Trabajo*, No. 03/112, FMI, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16513.0>.
- Frensch Davis, R. (2002), *Economic Reforms in Chile: From Dictatorship to Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, <http://www.press.umich.edu/titles/11232.html>.
- Fliess, N. (2002), "Chile's New Fiscal Rule", *mimeografía*, Banco Mundial, Washington D.C., [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/8ba1570f0daf843985256c3600590e63/\\$FILE/Chile_FiscalRule.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/8ba1570f0daf843985256c3600590e63/$FILE/Chile_FiscalRule.pdf)
- FMI (2001), "Chile's Structural Balance Target: Design and Implementation Issues", en *Selected Issues* de la Consulta del Artículo IV, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01120.pdf>
- FONASA (2002), *Boletín Estadístico*, Santiago.
- Forbes, K. (2003), "One Cost of the Chilean Capital Controls: Increased Financial Constraints for Smaller Trade Firms", *Documentos de Trabajo*, No. 9777, NBER, Cambridge, Mass.
- Funke, M. y R. Ruhwedel (2001), "Product Variety and Economic Growth: Empirical Evidence for the OECD Countries", *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 2, págs. 225-242, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/02/funke.htm>.
- Gallego, F.A. y L. Hernández (2003), "Microeconomic Effects of Capital Controls: The Chilean Experience During the 1990s", *Documentos de Trabajo*, No. 203, Banco Central de Chile, Santiago, <http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/203.htm>
- García Silva, P. (2003), "Achieving and Maintaining Monetary Credibility in Chile, 1990-2002", *Documento de Estudio no publicado*, OCDE, París.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare, P. Van Den Noord, (1995). "Estimating Potential Output Gaps and Structural Budget Balances". *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No.º152, OECD, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/28/1862802.pdf>.
- Goldstein, A.E. (2003), "The Dynamics of Foreign Direct Investment and ABC Competitiveness", *Documento de Trabajo de la OCDE* (próxima publicación).
- Golub, S. (2003), "Measures or restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No. 357, OCDE, París, [http://www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/499a6d0cfebef77bc1256d390039ce23/\\$FILE/IT00145291.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/499a6d0cfebef77bc1256d390039ce23/$FILE/IT00145291.PDF)
- Gylfason, T. y G. Zoega (2002), "Inequality and Economic Growth", *Documento de Trabajo*, No. 712(5), CESIFO, http://www.cesifo.de/pls/cesifo_app/CESifoFrameSet.SwitchFrame?factor=8&page=/link/cesifo-wps.htm

- Hagemann, R. (1999), "The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology", *Documento de Trabajo del FMI*, No. 99/95, FMI, Washington D.C.,
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3162.0>.
- Hardin, A. y L. Holmes (1997), *Service Trade and Foreign Direct Investment*, Australian Productivity Commission,
<http://www.pc.gov.au/ic/research/information/servtrad/index.html>.
- Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Holzmann, R. (1997), "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 48, ONU-CEPAL, Santiago.
- Hsieh, C.T. y M. Urquiola (2002), "When Schools Compete, How Do They Compete?", *Occasional Paper*, No. 43, National Center for the Study of the Privatisation of Education at Teachers College, Columbia University, Nueva York,
http://www.ncspe.org/forward.php?mypdf=471_OP43.pdf
- Hudson, R.A. (ed.) (1994), *Chile: A Country Study*, División de Investigación Federal, Biblioteca del Congreso, Washington D.C.
- Imbs, J. y R. Wacziarg (2003), "Stages of Diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, No. 1, pags. 63-86.
- Jack, W. (2000), "The Evolution of Health Care Insurance Institutions: Theory and Four Examples from Latin America", *mimeografía*, Banco Mundial, Washington D.C.,
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/5e9fe5ff76cd8f218525694b0065ce68/\\$FILE/HealthInsuranceinLAC.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/5e9fe5ff76cd8f218525694b0065ce68/$FILE/HealthInsuranceinLAC.pdf)
- Jiménez, L.F. y J. Cuadros (2003), "Evaluación de las Reformas a los Sistema de Pensiones: Cuatro Aspectos Críticos y Sugerencias de Políticas", *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 131, ONU-CEPAL, Santiago,
<http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/3/LCL1913P/lcl1913e.pdf>
- Joumard, I. y C. Giorno (2002), "Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No. 332, OCDE, París,
[http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c9a189cd5b714245c1256bed004a1b5e/\\$FILE/IT00129276.PDF](http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c9a189cd5b714245c1256bed004a1b5e/$FILE/IT00129276.PDF)
- Krugman, P. (1989), "Differences in Income Elasticities and Trends in Exchange Rates", *European Economic Review*, Vol. 5.
- Laban, R. y Larraín, F. (1997), "Can a Liberalization of Capital Outflows Increase Net Capital Inflows?", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 16, No. 3.
- La Porta, R., F. López-De-Silanes, A. Shleifer y R.W. Vishny (1998), "Law and Finance," *Journal of Political Economy* Vol. 106, No. 6.
- Ladd, H.F. (2002), "School Vouchers: A Critical Review", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, págs. 3-24.
- Larraín, F.B. (2003), "Chile's Financial Market: Financing Long-Term Growth", *Documento de Estudio no publicado*, OCDE.

- Larraín, F.B., R. Labán y R. Chumacero (2000), "What Determines Capital Inflows? An Empirical Analysis for Chile", en F. Larraín (ed.), *Capital Flows, Capital Controls and Currency Crises: Latin America in the 1990s*, University of Michigan Press, Ann-Arbor.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin y T. Thorgeirsson (2001), "Contributions of Financial Systems to Growth in OECD countries", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No. 280, OCDE, París, [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/257b4f0f7fd077ccc1256a23005537c3/\\$FILE/JT00104715.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/257b4f0f7fd077ccc1256a23005537c3/$FILE/JT00104715.PDF).
- Lederman, D. y W. Maloney (2002), "Open Questions about the Link between Natural Resources and Economic Growth: Sachs and Warner Revisited", *Documento de Trabajo*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Leiva, S. (2000), "Part-time Work in Chile: Is it Precarious Employment? Reflections from a Gender Perspective", *Mujer y Desarrollo*, No. 26, ONU-CEPAL, Santiago, <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/1/lcl1301/lcl1301i.pdf>
- Lora, E. y C. Pagés (2000), "Hacia un Envejecimiento Responsable: Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en America Latina", *Cuadernos Económicos de ICE*, 65, Washington D.C. http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10009/02102633_2.htm
- Lora, E. y U. Panizza (2002), "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", *Documento de Trabajo del Departamento de Investigación del BID*, Washington D.C. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-470.pdf>
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001), *Structural Budget Balance: Methodology and Estimation for the Central Government, 1987-2001*, Ministerio de Hacienda, Santiago. http://www.dipres.cl/english/docs/structural_balance.html
- Martin, J. y D. Grubb (2001), "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", *Documento de Trabajo*, No. 2001:14, IFAU, www.ifau.se/eng/index.html.
- Mastrangelo, J. (1999), "Políticas para la Reducción de los Costos de los Sistemas de Pensiones: El Caso de Chile", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 86, ONU-CEPAL, Santiago. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/6/lcl1246/lcl1246e.pdf>
- McEwan, P.J. (2002). "Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentina and Chile", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 4, No. 2, págs. 189-216.
- McEwan, P.J. y M. Urquiola (2003), "Did Chile's P-900 Program Work? A Regression-Discontinuity Approach", *Documento de Trabajo*, Departamento de Economía, Wellesley College.
- McEwan, P.J. y M. Carnoy (2000), "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, págs. 213-39.
- Ministerio de Educación de Chile (2003), "Evaluation of Chile's Educational Policies from 1990-2002", *mimeografía*, Santiago.

- Ministerio de Hacienda (2001), *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2002*, Presentación del Director de Presupuesto a la Comisión Especial del Presupuesto en el Congreso, Valparaíso.
http://www.dipres.cl/presupuesto/pdf_macroeconomicos/macro_2002.html
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (anual), "Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público", Santiago.
http://www.dipres.cl/fr_informes.html
- Ministerio de Hacienda (2002), "Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1992-2001", Santiago.
http://www.dipres.cl/estadisticas/1992_2001.asp
- Ministerio de Hacienda (2003), "Acta Resultado del Comité Consultivo del PIB Potencial", mimeografía, Santiago,
http://www.dipres.cl/publicaciones/Acta_ago03.html
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2001), *Impacto Distributivo del Gasto Social 2000*, Informe Ejecutivo, Santiago.
<http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/documentos/informeimpactodistributivo2000.pdf>
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2002), *El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: un Análisis Institucional*, Santiago.
http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/publicaciones/prospectivos/documentos/pros07_p.pdf
- Ministerio de Salud (2002), "Reforma de Salud", mimeografía, Santiago.
<http://www.minsal.cl/>
- Mintz (2000), "Managing Acute, Chronic and Catastrophic Health Care Costs: Experience and Policy Issues in the US Context of Managed Care and Comparative Analysis of the Chilean Regulatory Framework", *LCSHD Paper Series*, No. 61, Departamento de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington D.C.
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/2ef0a1a93c46c5c285256993003c4ca5/\\$FILE/61.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/2ef0a1a93c46c5c285256993003c4ca5/$FILE/61.pdf)
- Mizala, A. y P. Romaguera (2000), "School Performance and Choice: The Chilean Experience", *The Journal of Human Resources*, Vol. 35, No. 2, págs. 393-417.
<http://www.jstor.org/cgi-bin/jstor/printpage/0022166x/ap010139/01a00080/0.pdf?userID=c1334125@oecd.org/01cc9933410050ec4846&backcontext=results&config=jstor&dowhat=Acrobat&0.pdf>
- Morandé, F. (1996), "Savings in Chile: What Went Right?", *Documento de Trabajo*, No. 322, BID, Washington D.C.,
<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-322.pdf>
- Nicoletti, G., S. Scarpetta y O. Boylaud (2000), "Summary Indicators of Product Market Regulation With an Extension to Employment Protection Legislation", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, No. 226, OECD, París,
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf>
- Ocaña, C. (2002), "Regulatory Reform in The Electricity Supply Industry: An Overview", mimeografía, OIE-OCDE, París,
http://www.iea.org/about/reg_over.pdf

- OCDE (bianual), *Economic Outlook*, París.
- OCDE(anual), *Employment Outlook*, París.
- OCDE (1994), *OCDE Jobs Study*, París.
- OCDE (1996a), *The OECD Jobs Strategy: Pushing Ahead With the Strategy*, París.
- OCDE (1996b), *The Public Employment Service: Austria, Germany, Sweden*, París.
- OCDE (1996c), *The Public Employment Service: Denmark, Finland, Italy*, París.
- OCDE (1997), *Labour Market Policies: New Challenges. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, París.
- OCDE (1998), *The Public Employment Service: Greece, Ireland, Portugal*, París.
- OCDE (1999a), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, París.
- OCDE (1999b), *Financing Newly Emerging Private Enterprises in Transition Countries*, París.
- OCDE (1999c), *Voucher Programmes and Their Role in Distributing Public Services*, París.
- OCDE (1999d), *Jobs Strategy*, París.
- OCDE (2001a), *Economic Survey of Brazil*, París.
- OCDE, (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype; The OECD Growth Project*, París
- OCDE, (2001c), *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*, París.
- OCDE (2001d), "Private Pension System – Administrative Costs and Reforms".
Private Pensions Series No. 2, París. OCDE (2001a),
Innovative clusters: Drivers of National Innovation Systems, París.
- OCDE(2002a), *What Works in Innovation in Education? School: A Choice of Directions*, CERI/CD(2002)5, París.
- OCDE (2002b), *Education at a Glance*, París
- OCDE (2002c), *Financing Education -- Investment and Returns: Analysis of World Education Indicators*, París.
- OCDE (2002d), "Intra-Industry and Intra-Firm Trade and the Internationalisation of Production",
en *OECD Economic Outlook*, No. 71, París.
- OCDE (2002e), *Taxing Wages 2002*, París.
- OCDE (2002f), *Society at a Glance 2002*, París.
- OCDE (2003a), *Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries*, París.

- OCDE (2003b), "Labour Force Participation of Groups at the Margin of the Labour Market: Past and Future Trends and Policy Challenges", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, OCDE, París (próxima publicación).
- OCDE (2003c), *Literacy Skills for the World of Tomorrow -- Further Results from PISA 2000*, París.
- OCDE (2003d), "Assessing the Performance of Health-Care Systems: A Framework for OECD Surveys", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, OCDE, París (próxima publicación).
- OCDE (2003e), *Competition Law and Policy in Chile*, Monografía BID/OCDE (próxima publicación).
- OCDE (2003f), *Reviews of National Policies for Education: Chile*, París (próxima publicación).
- OMS (2002), *World Health Report, Ginebra*.
<http://www.who.int/whr/2002/en/>
- Patkins, J. y S. Mazzi (1999), *A Composite Vulnerability Index*, trabajo presentado en la Segunda Reunión de la Junta Consultiva al Secretariado Conjunto de la Mancomunidad/ Grupo de Trabajo del Banco Mundial sobre Estados Pequeños.
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile: Las Paradojas de la Modernización*, Santiago.
<http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1998/presentacion1998.zip>
- Reinecke, G. y R. Torres (2001), *Studies on the Social Dimensions of Globalisation: Chile*, ILO, Ginebra.
<http://www.ilo.org/public/english/support/publ/pindex.htm>
- Reisen, H. (2000), *Pensions, Savings and Capital Flows: from ageing to emerging markets*, Edward Elgar y OCDE, París.
- Rodríguez, J. y M. Tokman (2000), "Resultados y Rendimiento del Gasto en el Sector Público de Salud en Chile, 1990-1999", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 106, ONU-CEPAL, diciembre, Santiago.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/8/lcl1458/lcl1458e.pdf>
- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5.
- Ruiz-Tagle, J. y F. Castro (2001), "The Chilean Pension System", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, págs. 116-137.
- Sachs, J. y A. Warner (1997), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *Development Discussion Papers*, No. 517a, Harvard Institute for International Development,
<http://www.cid.harvard.edu/hiid/517.pdf>
- Sanhueza, G. (1999), "La Crisis Financiera de los Años 80 in Chile: Análisis de sus Soluciones y Costos", *Economía Chilena*, Vol. 2, No. 1.
<http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/economiachilena/1999/abril1999/abst2.htm>
- Sapelli, C. y B. Vial (2002), "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System", *Cuadernos de Economía*, Vol. 39, No. 118, págs. 423-454.
<http://www.cuadernosdeeconomia.cl/n118/118SapelliVial.pdf>

- Schmidt-Hebbel, K. (1999), *Chile's Pension Revolution Coming of Age*, Trabajo preparado para el proyecto DIA: Vergleich Alternativer Altersversicherungssystem in Chile, Deutschland, Grossbritannien, den Niederland und den US, Santiago.
<http://www.worldbank.org/wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/pdfpaper/preliminary/schmidtchi.pdf>
- Srinivas, P.S., y Yermo, J. (2000), "Regulating Private Pension Funds, Structure, Performance and Investments: Cross-country Evidence", *Trabajo de Discusión sobre Protección Social*, Banco Mundial, Washington D.C.
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946_01120804004685/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Struyven, L. y Steurs, G. (2002), "The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands", Documento Oficial DEELSA/ELSA/WD(2002)10, OECD, París, Francia.
- Superintendencia de Fondos de Pensiones (2002), *The Chilean Pension System*, Santiago.
<http://www.safp.cl/sischilpen/english.html>
- Superintendencia de Fondos de Pensiones (2002). *Boletín Estadístico*, No. 170, Santiago.
<http://www.safp.cl/index.html>
- Titelman, D. (2000), "Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 104, ONU-CEPAL, septiembre, Santiago,
<http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1425PE/lcl1425e.pdf>
- Uthoff, A. (2000), "Les fonds de pension, le financement des coûts de transition et le développement des marchés financiers : quelques leçons tirées des privatisations chiliennes", en C. Bismut y N. de Freitas (eds.) *Fonds de pension: aspects économiques et financiers*, Economica, París.
- Uthoff, A. (2001), "La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes". *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 112, ONU-CEPAL, Santiago.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1575P/lcl1575e.pdf>
- Valdés-Prieto, S. (2002), *Social Security Coverage in Chile, 1990-2001*, mimeografía, *Oficina del Economista Principal para la Región de América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington D.C,
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/\\$FILE/SValdes_CoverageChile_edited.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/$FILE/SValdes_CoverageChile_edited.pdf)
- Whitehouse, E. (2001), "Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries", en OCDE, *Private Pension System -- Administrative Costs and Reforms*, *Private Pensions Series*, No. 2, París.
- Williamson, J. y P.P. Kuczynski (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington D.C.
http://www.iie.com/publications/bookstore/publication.cfm?Pub_ID=350#pdf
- Yoo, Kwang-Yeol (2003), "Corporate Taxation of Foreign Direct Investment Income 1991-2001", *Economics Department Working Papers* No. 365, OECD, París,
[http://www.oalis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48ae491b8e2db4a9c1256d8e003b567f/\\$FILE/IT00148239.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48ae491b8e2db4a9c1256d8e003b567f/$FILE/IT00148239.PDF)
- Young, A. (1993), "Invention and Bounded Learning by Doing", *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 3, págs. 443-72.

